香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

有关房屋署「长者住屋」及「改建一人单位」的安排
Housing Department’s Arrangements for Housing for Senior Citizens and Converted One-person Units

报告完成日期：**2023**年 **7**月 **11**日
Completion Date: 11 July 2023

报告公布日期：**2023**年 **7**月 **13**日
Announcement Date: 13 July 2023

目录

报告摘要

章节		段落
1	引言	
	背景	1.1 - 1.6
	调查范围及过程	1.7 - 1.9
2	「长者住屋」及「改建一人单位」概况	
	「长者住屋」	2.1 - 2.10
	「改建一人单位」	2.11 - 2.14
3	需求下降的应对措施	3.1
	提高入住率的措施	3.2 - 3.8
	加快腾空并改建「长者住屋」及「改建一人单位」作一般公屋单位或其他用途的措施	3.9 - 3.21
	其他安排	3.22 - 3.24
	「长者住屋」单位及「改建一人单位」的概览	3.25
4	相应措施下「长者住屋」及「改建一人单位」的现况	
	长者轮候公屋的情况	4.1 - 4.2
	一般公屋单位的空置率	4.3
	「长者住屋」及「改建一人单位」的情况	4.4 - 4.26
5	本署的评论及建议	5.1 - 5.4
	（一）公屋申请者拒绝接受编配二型及三型设计「长者住屋」单位的数字偏高	5.5 - 5.8
	（二）一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户自愿调迁的数目偏低	5.9 - 5.11

（三）「长者住屋」的福利员服务偏离原意 **5.12 - 5.17**
（四）未有考虑突破性措施 **5.18 - 5.31**
建议 **5.32**
鸣谢 **5.33**

附件

一　设有一型设计「长者住屋」的屋邨（以房屋署所定区域划分）
二　设有二型设计「长者住屋」的屋邨（以房屋署所定区域划分）
三　设有三型设计「长者住屋」的屋邨（以房屋署所定区域划分）
四　设有「改建一人单位」的屋邨（以房屋署所定区域划分）

有关房屋署「长者住屋」及「改建一人单位」的安排
主动调查报告摘要

引言

房屋署在 1980 年代推出「长者住屋」，为年满 60 岁或以上的长者提供院舍式公共租住房屋。「长者住屋」提供 24 小时的福利员服务，按单位的设计分为三个类别，分别称为一型、二型及三型；住户需要共用厨房、客厅及／或浴室设施。至于设计与一型设计「长者住屋」单位相近的「改建一人单位」，则因应当时社会对一人公屋单位的需求而设。

2. 不过，随着时代变迁，市民对生活环境、私隐等方面要求有所改变，这种共用厨房及浴室的单位变得不合时宜。为改善「长者住屋」单位及「改建一人单位」的空置情况，香港房屋委员会（「房委会」）多年来推出多项措施，包括全面放宽「长者住屋」租户的年龄限制，停止编配一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」并鼓励租户调迁以收回并改建该些单位为一般公屋单位。然而，经过近二十年，已停止编配的一型设计「长者住屋」单位及「改建一人单位」仍未全部收回，截至 2023 年 3 月底，约六成分间房间空置；至于继续作编配的二型及三型设计「长者住屋」的空置率则分别约一成半及一成。

3. 香港现时正面对短期内公营房屋短缺的问题，房屋署有必要检讨现时有关「长者住屋」及「改建一人单位」措施的成效并作出相应的调整，在体恤及关怀受影响的长者的同时，使相关公屋资源能得到更有效的运用，以回应市民对公屋资源的殷切需求。

本署调查所得

4. 本署对房屋署有关「长者住屋」及「改建一人单位」的安排有以下观察和评论。

（一）公屋申请者拒绝接受编配二型及三型设计「长者住屋」单位的数字偏高

5. 为减低单位的空置率，房屋署将二型及三型设计「长者住屋」编配予一般公屋申请者。不过，本署留意到，大部分市民都不会视须与他人共用厨房及浴室设施的「长者住屋」为一般公屋单位。房屋署多年前已放宽入住「长者住屋」的年龄限制并继续将二型及三型设计「长者住屋」编配予公屋申请者，但过去五年每年仍有一千多名申请者在获编配「长者住屋」后拒绝有关编配。在2021/22年度，没有参加「特快公屋编配计划」但获配「长者住屋」的申请者中，更只有3%接受有关编配，充分显示其不受欢迎的程度。房屋署在编配公屋时仍然视共用厨房及洗手间的单位为一般单位，本署认为是不合时宜。

6. 现时二型及三型设计「长者住屋」的空置率分别有15%及9%，不但高于房委会现时主要成效指标中公屋空置率整体不超过1.3%的水平，亦远高于其他一般公屋单位的空置率。本署认为，在现时正面对短期内公营房屋短缺问题的情况下，超过一成的空置率实难言理想，未能做到善用公屋资源。

7. 此外，有公屋申请者指出，他们没有申请「特快公屋编配计划」或「长者住屋」，却被编配这类须与他人共用厨房及／或浴室的单位，而拒绝编配有关单位会被视作已使用一次配房机会，对房屋署的安排感到不满。虽然房屋署在公屋申请表格中列明非长者一人或二人家庭的申请者有机会获编配「长者住屋」，但未有清楚解释租户入住这类型单位是需要须与他人共用厨房及／或洗手间。

（二）一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户自愿调迁的数目偏低

8. 虽然停止编配一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」有助房屋署收回单位并把它们还原为一般公屋单位，但能否收回单位须视乎长者对调迁的意愿，即使房屋署提供诱因鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户自愿调迁，惟租户主动调迁的意欲甚低。过去五个年度（2017/18至2021/22年度），大部分长者租户不再居于「长者住屋」及「改建一人单位」的原因并非与自愿调迁至其他公屋单位有关。

9. 由于房屋署须待同一单位内所有租户迁出后才能将单位还原为一般公屋单位，因此，单位内分间房间的空置期甚长，约有八成一型设计「长者住屋」及接近九成「改建一人单位」内分间房间的空置期超过十年或以上（合共涉及 498 个分间房间）。此外，截至 2023 年 3 月底，一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」便分别有 96%及 100%的单位只有一户租户居住（合共涉及 370 个单位），即几乎所有单位均是由一户租户占用。结果改建单位的过程十分漫长，以致一直以来这两类型单位的空置率持续高企。

（三）「长者住屋」的福利员服务偏离原意

<u>二型及三型设计「长者住屋」的福利员角色已改变</u>

10. 房委会全面放宽「长者住屋」的入住年龄，容许非长者单身人士人住。非长者甚至年轻人入住「长者住屋」亦导致福利员以往关心长者日常生活所需的角色有所改变。福利员不单要关顾「长者住屋」内的长者住户，执行一般的大厦管理工作，还需要兼顾协调两代租户的相处，令人怀疑他们有没有足够时间去了解及关怀每一位长者住户的需要。

<u>一型设计「长者住屋」的福利员服务被取消</u>

11. 政府最初推出院舍式「长者住屋」单位并提供 24 小时的福利员服务，是希望居于公屋的长者获得更好的照顾。福利员会协助长者解决适应上的困难，并确保租客和睦共处。不过，由 2022 年 11 月起，所有一型设计「长者住屋」的福利员服务经已取消。

12. 现时一型设计「长者住屋」全属独居的长者户。福利员服务取消后，单位内虽装有紧急警报系统，但与以往有福利员恒常关注长者租户的生活情况，效果截然不同，而「长者住屋」租户的居住情况实与一般公屋住户无异，逐渐失去当局最初推出院舍式房屋让长者获得更好照顾的原意。

（四）未有考虑突破性措施

<u>针对继续编配的二型及三型设计「长者住屋」</u>

<u>*推出新编配计划*</u>

13. 本署留意到，参加并透过「特快公屋编配计划」(即知悉有机会获编配甚至自行拣选「长者住屋」单位)获编配「长者住屋」的申请者中，近九成会接受有关编配，这反映申请者在知悉情况下会较易接受「长者住屋」单位的编配。

14. 虽然房屋署认为现行的「特快公屋编配计划」已有效地将二型及三型设计「长者住屋」单位以自行拣选形式出租，但从这两类型单位的空置率及拒绝编配数字来看，似乎成效不彰。本署认为，若情况持续及未有显著改善，房屋署便应切实考虑另行制定一套编配计划，以便能更有效运用公屋资源，达至「物尽其用，各取所需」的原则。

<u>*以过渡性房屋／中转屋形式出租给公屋申请者*</u>

15. 房屋署认为，将空置率仍高于一般公屋单位的二型及三型设计「长者住屋」以过渡性房屋的形式出租给申请者的建议并不可行，因为过渡性房屋的政策、运作及管理模式与公营房屋不同，若把剩余的少量空置单位交予非政府机构改装为过渡性房屋及营运，会造成混乱，不符合经济效益。

16. 本署明白房屋署的关注和忧虑，不过将有关类型的单位用作过渡性房屋／中转屋的概念仍然值得深入研究。若该署认为有关安排或会影响现正轮候公屋的申请者，大可考虑以其中一个「长者住屋」为试点，拨出部分已长期空置的「长者住屋」单位，出租予轮候公屋多年且居住环境恶劣的人士入住，为有迫切住屋需要的市民提供短期居所。

<u>*改变用途*</u>

17. 房委会现时无意为二型及三型设计「长者住屋」进行转型或改变用途，并继续编配公屋申请者入住有关单位。本署认为，若继续维持现有安排，有关单位的出租情况不会有明显的改善，本

署认为，房委会长远应更积极考虑是否需要改变「长者住屋」的用途，甚至就个别设于公共屋邨服务设施大楼内的二型设计「长者住屋」（大多建于商场平台或停车场上）进行评估，考虑将其纳入重建计划，从根本解决问题。

针对停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」

推动及采取更多鼓励调迁的措施

18. 资料显示，在2016年至2021年期间，收回一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」并还原为六人以上单位的分别有61%（约306个单位）及29%（约67个单位）。由此可见，收回这类单位可释放出更多大单位给家庭人数较多的公屋申请者，让更多人受惠。但本署留意到，房屋署为鼓励并协助仍然居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的租户调迁往其他公屋，推出「逐步转型计划」逾二十年，只有初期的成效较为显著，但其后单位收回的进度缓慢。

19. 此外，针对缺乏福利员服务的一型设计「长者住屋」及一直没有相关配套的「改建一人单位」，房屋署除继续透过「探访小队」了解租户的需要外，亦应主动与社署或社福机构联系和合作，按个别租户的住屋情况及福利需要提供适当的支援，并积极游说和鼓励现时居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户调迁。

20. 虽然房署推出「长者户全免租金计划」，让年龄达70岁或以上，居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户可获发放一次性搬迁津贴调迁至合适的公屋单位，之后还享有终身全免租金，但反应未见热烈。本署认为，房屋署有需要不时检讨现有计划的成效，或可考虑藉由「探访小队」的探访活动了解相关长者租户对「长者户全免租金计划」及其他计划的意见，从而评估相关计划的成效，或有助制定更具吸引力的方案，以鼓励更多一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」长者租户调迁。

继续跟进非长者租户的调迁

21. 根据房屋署资料，截至2023年5月底，仍然有七户非全长者租户居于「改建一人单位」。虽然该署透过「自动编配计划」鼓励他们承租整个单位，但过去五个年度（2017/18至2021/22年

度），未有租户以有关计划搬离单位，反映计划成效不彰。本署认为，房屋署应继续积极跟进他们的个案，以加快收回单位的步伐。

建议

22. 基于以上所述，申诉专员向房屋署提出了八项改善建议：

针对继续编配二型及三型设计「长者住屋」

(1) 检视是否仍然将二型及三型设计「长者住屋」归类为一般公屋单位，并且考虑停止将这些单位继续编配予一般公屋申请者。

(2) 若二型及三型设计「长者住屋」单位的空置率及拒绝编配数字高的情况持续及未有显著改善，应切实考虑另行制定一套只针对二型及三型设计「长者住屋」的编配计划。

(3) 若上述不同措施效果不理想，参考过渡性房屋的概念，考虑以其中一个二型及三型设计「长者住屋」为试点，拨出部分已长期空置的二型及三型设计「长者住屋」单位，为有迫切住屋需要的市民提供短期居所。

(4) 检视现行措施的成效，若上述不同措施效果不理想，长远考虑是否需要改变二型及三型设计「长者住屋」的用途，甚至就个别二型设计「长者住屋」进行评估，考虑将其纳入重建计划。

(5) 在上述措施未落实前，继续加强有关二型及三型设计「长者住屋」的宣传及资讯发放，令一般公屋申请者增加了解。

针对停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」

(6) 推动及采取更多鼓励调迁的措施，主动与社署或社福机构联系和合作，积极游说和鼓励居于一型设计

「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户调迁，例如同区一人长者安置。

(7) 考虑藉由「探访小队」的探访活动了解一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户对「长者户全免租金计划」及其他计划的意见，评估相关计划的成效，以制定更具吸引力的方案。

(8) 继续跟进居于「改建一人单位」的全非长者租户的个案，以加快收回相关「改建一人单位」。

申诉专员公署
2023 年 7 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK　　**Instagram.com/Ombudsman_HK**

Executive Summary
Direct Investigation Report

Housing Department's Arrangements for Housing for Senior Citizens and Converted One-person Units

Introduction

In the 1980s, the Housing Department ("HD") introduced the Housing for Senior Citizens ("HSC") scheme to provide hostel-type public rental housing ("PRH") for elderly tenants aged 60 or above. With 24-hour welfare worker (or warden) service, HSC has three types according to the design of units, namely Type 1 ("HS1"), Type 2 ("HS2") and Type 3 ("HS3"). Tenants have to share the kitchen, living room and/or bathroom facilities. Converted one-person ("C1P") units of a similar design as HS1 were also provided in response to the society's demand for one-person PRH units at that time.

2. Nevertheless, with the change of times, public expectations for living condition and privacy are no longer the same. These units, with shared kitchen and bathroom facilities, have become outdated and unpopular. To reduce their vacancy rates, the Hong Kong Housing Authority ("HKHA") has taken multiple measures over the years, such as lifting the age limit for HSC, ceasing the allocation of HS1 and C1P units and providing tenants with transfer incentives with a view to recovering and converting these units into ordinary PRH flats. After a lapse of nearly two decades, HD has yet to recover all HS1 and C1P units which are no longer available for allocation. As at the end of March 2023, around 60% of the partitioned rooms in these units were vacant; the vacancy rates of HS2 and HS3, which are still available for allocation, were also high at around 15% and 10% respectively.

3. Given the problem of short-term shortage of public housing in Hong Kong, it is incumbent upon HD to review the effectiveness of existing measures related to HSC and C1P units and make corresponding adjustments. While showing compassion and sympathy for the elderly tenants affected, HD should also ensure more effective deployment of relevant PRH resources to meet the strong demand for public housing.

Our Findings

4. This Office has the following observations and comments regarding HD's arrangements for HSC and C1P units.

(I) Too Many PRH Applicants Refused Allocation of HS2/HS3 Units

5. HD allocates HS2/HS3 units to general PRH applicants in order to reduce the vacancy rates of those units. This Office, however, notes that most members of the public would not regard HSC with shared kitchen and bathroom facilities as ordinary PRH flats. HD has lifted the age limit for HSC years ago and has continued to allocate these units, but in each of the past five years more than 1,000 PRH applicants refused the offers of HSC units. In 2021/22, only 3% of PRH applicants who had not joined the Express Flat Allocation Scheme ("EFAS") accepted the offers of HSC units, indicating that these units were highly unpopular. This Office considers HD's practice obsolete to regard and allocate HSC with shared kitchen and bathroom facilities as ordinary PRH flats.

6. Currently, the vacancy rates of HS2 and HS3 are 15% and 9% respectively, higher than the overall target of below 1.3% under the key performance indicators set by HKHA for PRH vacancy rate, and also far higher than the vacancy rates of ordinary PRH flats. Given the short-term shortage of public housing, this office considers that the vacancy rate at above 10% is undesirable and the use of PRH resources has not been optimised.

7. Moreover, some PRH applicants alleged that they were allocated units with shared kitchen and/or bathroom facilities despite not having applied for the EFAS or HSC. These applicants felt aggrieved at HD's arrangements that refusing the offer would be counted as forfeiting one chance of flat allocation. Although the PRH application form specified that HSC might be allocated to non-elderly applicants whose household size is one or two persons, HD did not explicitly explain that tenants in these units would have to share the kitchen and/or bathroom facilities with others.

(II) Too Few HS1 and C1P Tenants Applied for Voluntary Transfer

8. Cessation of the allocation of HS1 and C1P units would facilitate HD's recovery and conversion of these units into ordinary PRH flats, yet the progress depended on whether elderly tenants were willing to transfer. Despite HD's

incentives, the elderly tenants of HS1 and C1P units were not keen about voluntary transfer. In the past five financial years (from 2017/18 to 2021/22), voluntary transfer was not the major reason for elderly tenants to move out of their HS1 or C1P units.

9. Since HD has to wait for all the tenants to move out from a unit before converting it into an ordinary PRH flat, the vacancy periods of partitioned rooms in these units are often long. Around 80% of HS1 units and nearly 90% of C1P units had partitioned rooms left vacant for ten years or longer (involving a total of 498 partitioned rooms). Moreover, as at the end of March 2023, 96% of HS1 units and 100% of C1P units were let to just one household (involving a total of 370 units). In other words, almost all these units are being occupied by only one household. Consequently, the progress of unit conversion is extremely slow, and the vacancy rates of these two types of units are persistently high.

(III) Welfare Worker Service of HSC Deviated from Original Purposes

Role of Welfare Workers in HS2/HS3 Altered

10. HKSA lifted the age limit for HSC so that single non-elderly tenants are allowed to live in HSC units. With those non-elderly or even young tenants, the role of welfare workers in HSC, whose task was looking after the daily needs of the elderly in the past, has also changed. In addition to caring for the elderly HSC tenants and performing general duties of building management, welfare workers are also expected to harmonise the relations between two generations of tenants. It calls into question whether they have enough time to understand and care for every elderly tenant.

Welfare Worker Service for HS1 Ceased

11. The Government's original intent to introduce hostel-type HSC with 24-hour welfare worker service was to provide better care for elderly tenants. Welfare workers would help the elderly to overcome adaptation difficulties, and foster harmonious relations among tenants. However, the welfare worker service for HS1 ceased in November 2022.

12. Currently, all HS1 units are occupied by singleton elderly tenants. After the cessation of welfare worker service, these units are equipped with emergency alarm system, but the effect is entirely different from the regular care provided by welfare workers to the elderly tenants in the past. The living conditions of these HSC units

become the same as that of ordinary PRH flats. The original intent of providing hostel type accommodation for better caring of the elderly has gradually been defeated.

(IV) Failing to Explore Breakthrough Measures

Targeting HS2/HS3 Units Still Available for Allocation

Launching New Allocation Scheme

13. This Office notes that nearly 90% of the applicants joining EFAS (who knew that they might be allocated or even select by themselves an HSC unit) accepted the offers of HSC units, reflecting that HSC units are more acceptable to applicants when they could make an informed choice.

14. While HD considered the existing EFAS conducive to the letting of HS2/HS3 units through the mode of self-selection by applicants, the effect is not entirely satisfactory, given the high vacancy rates and number of refused offers of these units. In our view, if the situation persists without significant improvement, HD should seriously consider tailoring a specific allocation scheme for better utilisation of PRH resources, thereby optimising the use of available resources to benefit people in need.

Letting to PRH Applicants as Transitional/Interim Housing

15. HD opined that the letting of HS2/HS3 units with higher vacancy rates than ordinary PRH flats to PRH applicants as transitional housing is not feasible. Given that transitional and public housing are subject to different policies and modes of operation and management, handing over a small portion of vacant units to non-governmental organisations for refurbishment and operation as transitional housing might cause confusion and would not be economically efficient.

16. This Office recognises HD's concerns and worries, but the concept of using these units as transitional/interim housing is worth further exploring. If HD is concerned about the possible impact caused to PRH applicants on the waiting list, it can consider selecting one of the HSC blocks on a trial basis and letting some of the prolonged vacant units to applicants who have been waiting for PRH for years and living in substandard homes, thereby providing short-term accommodation for people with urgent housing needs.

Changing the Use

17. Currently, HKHA has no plan to convert or change the use of HS2/HS3 units. These units are allocated to PRH applicants on an ongoing basis. If existing arrangements remain unchanged, the occupancy rates of these units will hardly improve significantly. In the long run, HD should more proactively examine the needs for changing the use of HSC, or even conduct an assessment on specific HS2 units located in the ancillary facilities blocks of PRH estates (mostly above the commercial podium or carpark), and consider including those HS2 units in redevelopment plans so as to address the root of this issue.

Targeting HS1 and C1P Units No Longer Available for Allocation

Promoting and Introducing More Transfer Incentives

18. Information showed that between 2016 and 2021, 306 HS1 units (or 61%) and 67 C1P units (or 29%) recovered were converted into flats suitable for six persons or more. Evidently, recovering these units can release more sizable flats for larger families and benefit more PRH applicants. This Office notes that HD launched the Phasing-out Programme 20 years ago to encourage and facilitate the transfer of HS1 and C1P tenants to other PRH flats. Although the Programme had certain effect initially, the progress of recovering these units has slowed down subsequently.

19. Meanwhile, for HS1 with the welfare worker service already ceased and C1P units without ancillary service all along, HD's home visit team should continue to attend to the needs of elderly tenants therein. In addition, HD should approach and collaborate with the Social Welfare Department ("SWD") or welfare agencies to provide suitable support to the elderly tenants of HS1 and C1P units according to their individual circumstances and welfare needs, and proactively lobby and encourage them to transfer.

20. HD has introduced the Full Rent Exemption Scheme for Elderly Households, under which elderly tenants of HS1 and C1P units aged 70 or above will be granted a one-off domestic removal allowance upon moving to a PRH flat of suitable size and full rent exemption for life thereafter. However, the response to the scheme has been lukewarm. This Office urges HD to review the effectiveness of existing schemes from time to time. To this end, HD's home visit team can sound out the elderly tenants to understand their views about the scheme and other incentives during home visits, thereby evaluating the effectiveness of various schemes and formulating

more attractive solutions to encourage voluntary transfer of elderly tenants of HS1 and C1P units.

Following up the Transfer of Non-elderly Tenants

21. HD information showed that as at the end of May 2023, there are still seven households solely consisted of non-elderly members in C1P units. While HD has encouraged them to take up the entire unit through Automatic Offer scheme, no tenants vacated their units under the scheme in the past five financial years (from 2017/18 to 2021/22), reflecting that it is not effective. HD should continue to follow up their cases vigorously and speed up recovering these units.

Recommendations

22. In the light of the above, The Ombudsman makes eight recommendations to HD:

Targeting HS2/HS3 Units Still Available for Allocation

(1) review whether HS2/HS3 units should still be classified as ordinary PRH flats, and consider ceasing to allocate these units to general PRH applicants;

(2) seriously consider tailoring a specific allocation scheme for HS2/HS3 if the vacancy rates of these units and the number of refused offers remain high without significant improvement;

(3) in case of unsatisfactory results of the measures aforesaid, draw on the concept of transitional housing and consider selecting one of the HS2/HS3 blocks on a trial basis and allocating some of the prolonged vacant units as short-term accommodation for people with urgent housing needs;

(4) review the effectiveness of the existing measures, and in case of unsatisfactory results of the measures aforesaid, consider in the long run the needs for changing the use of HS2/HS3, or even conduct an assessment on specific HS2 units, and consider including those HS2 units in redevelopment plans;

(5) before implementation of the measures aforesaid, continue to step up publicity and disseminate information about HS2/HS3 to enhance the understanding of PRH applicants;

Targeting HS1 and C1P Units No Longer Available for Allocation

(6) promote and introduce more transfer incentives, approach and collaborate with SWD or welfare agencies to proactively lobby and encourage the elderly tenants of HS1 and C1P units to transfer, such as rehousing in the same district;

(7) consider instructing its home visit team to sound out the HSC and C1P tenants to understand their views about the Full Rent Exemption Scheme for Elderly Households and other incentives during home visits, thereby evaluating the effectiveness of various schemes and formulating more attractive solutions; and

(8) continue to follow up the cases of C1P households solely consisting of non-elderly members and speed up recovering these units.

Office of The Ombudsman
July 2023

We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.

Facebook.com/Ombudsman.HK **Instagram.com/Ombudsman_HK**

1

引言

背景

1.1　房屋署在1980年代推出「长者住屋」，为年满60岁或以上的长者提供院舍式公共租住房屋。「长者住屋」提供24小时的福利员（或称舍监）服务，按单位的设计分为三个类别，分别称为一型、二型及三型；住户需要共用厨房、客厅及/或浴室设施（详见本报告**第2章**）。

1.2　然而，大部分长者申请者选择有独立设备的小单位而不愿入住须共用厨厕的「长者住屋」，以致「长者住屋」的空置率持续偏高。

1.3　香港房屋委员会（「房委会」）在2000年通过停止兴建「长者住屋」及取消设计与一型设计「长者住屋」单位相近的「改建一人单位」（详见下文**第2.11至2.14段**），其后又推出不同措施，包括逐步把「改建一人单位」及一型设计「长者住屋」还原为一般公屋单位、撤销入住「长者住屋」的年龄限制，以及把二型及三型设计「长者住屋」单位纳入「特快公屋编配计划」。

1.4　根据房屋署资料，在2023年3月底，一型设计「长者住屋」单位及设计相近的「改建一人单位」已冻结出租的空置分隔房间约占所有分隔房间六成；二型及三型设计「长者住屋」单位的空置率则分别约一成半及一成（详见下文**第4.6段**）。另一方面，本署接获市民投诉，指非长者公屋申请者没有参加房屋署的「特快公屋编配计划」却获编配「长者住屋」单位，并因拒绝有关编配而失去一次配屋机会。房屋署的资料亦显示，过去五年，每年有过千宗获编配「长者住屋」公屋申请者拒绝接受相关配屋的个案。

1.5　本港公共房屋持续供不应求，申请者平均轮候时间不断延长，早已超越房屋署订定的三年目标，更曾一度高达六年（2021年）。根据房屋署的资料，截至2023年3月底，在过去12个月，

公屋一般申请者的平均轮候时间为5.3年，当中长者一人申请者的平均时间为3.9年。要如何善用「长者住屋」及「改建一人单位」所涉的公屋资源，是值得探讨的课题。

1.6 有鉴于此，申诉专员在2022年7月26日根据《申诉专员条例》（第397章）第7(1)(a)(ii)条向房屋署展开主动调查。

调查范围及过程

1.7 这项主动调查的审研范围包括：

- 审研「长者住屋」及「改建一人单位」的编配及入住情况，以及日常管理；
- 改善措施的进度和成效；
- 「长者住屋」及「改建一人单位」的长远安排；
- 其他可予改善及加强之处。

1.8 在调查期间，本署除了审研房屋署提供的资料外，亦曾进行实地视察，以及咨询公众意见。

1.9 本署于2022月7月28日公布展开此项主动调查，并邀请公众人士就此课题提供意见。2023年4月21日，本署将调查报告草拟本送交房屋署评论，并于2023年6月30日获该署回复。经考虑及适当纳入其意见后，本署于2023年7月11日完成这份报告。

2

「长者住屋」及「改建一人单位」概况

「长者住屋」

2.1 房委会于1980年代引入「长者住屋」计划，为60岁或以上的单身长者公屋申请者提供院舍式的租住房屋，并提供24小时的福利员服务，旨在促进租户之间的守望相助精神和加强他们的社交活动。「长者住屋」有三款类型设计，称为一型设计、二型设计及三型设计。为了解有关单位的情况，本署人员分别于2022年1月及5月实地参观天水围天慈邨的一型设计「长者住屋」及深水埗白田邨的二型及三型设计「长者住屋」。

(1) 一型设计「长者住屋」

2.2 最早期兴建的一型设计「长者住屋」是利用住宅大厦低层的标准公屋单位改建而成，把一个单位分间成两至四间较小的房间，每个房间可供一人或二人家庭居住，单位内设有共用空间，租户需共用单位内的浴室和厨房设施（**图1**及**图2**）。现时，一型设计「长者住屋」单位分布于33个屋邨／屋苑内（**附件一**）。

图 1：天慈邨内一型设计「长者住屋」的单位平面图

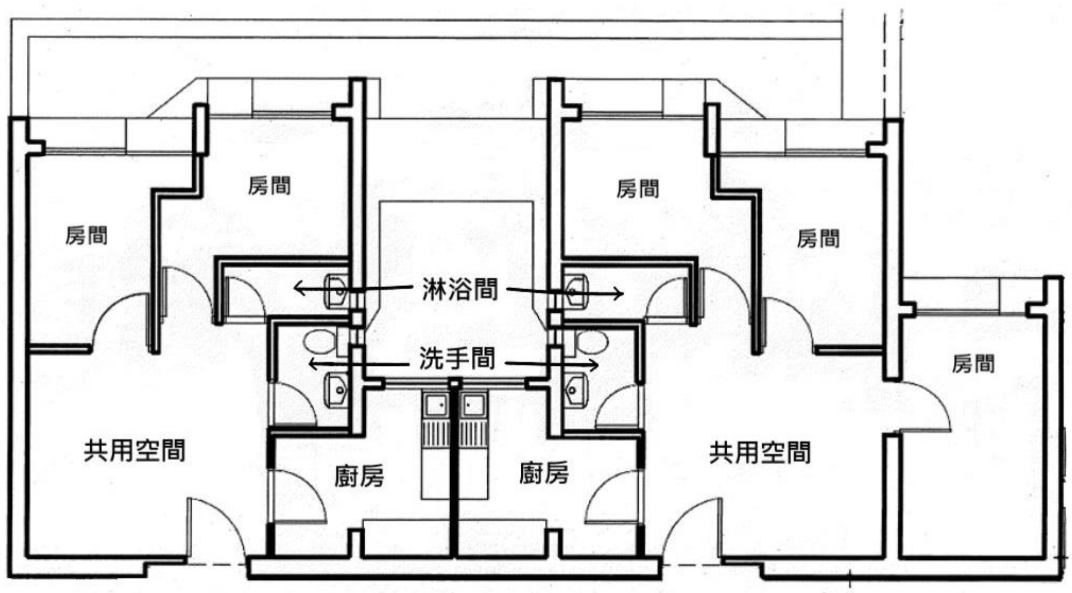


图 2：天慈邨一型设计「长者住屋」某单位的情况

	
单位分成三个小房间， 中间位置为共用空间。	单位内的共用厨房， 租户需各自设置煮食炉具。

<u>图 2：天慈邨一型设计「长者住屋」某单位的情况（续）</u>

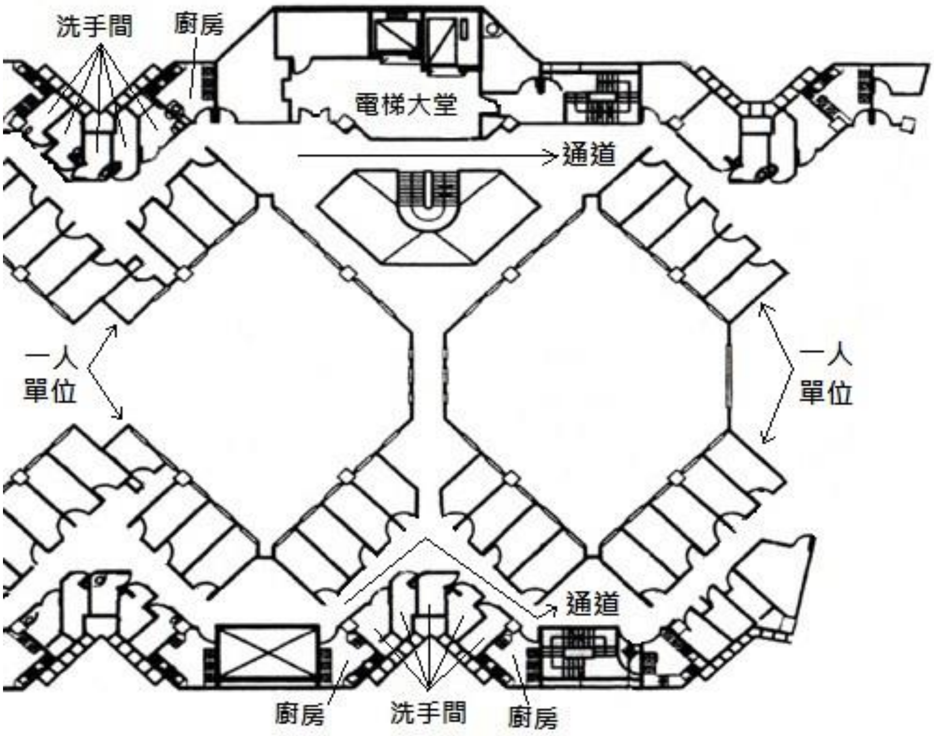
	
租户在单位内有各自的煤气表。	单位内的共用洗手间。
	
「长者住屋」所在楼层的升降机大堂设有各房间的信箱。	办事处设有连接单位的警报系统。

(2)　二型设计「长者住屋」

2.3　二型设计「长者住屋」均设于公共屋邨的服务设施大楼内，大多建于商场平台或停车场上。单位只供单身人士居住，租户需共用厨房和浴室设施。现时，二型设计「长者住屋」分布于 12 个屋邨／屋苑（**附件二**）。

2.4 在二型设计「长者住屋」内，通常每一至六户租户共用一个厨房（平均约三户租户共用），每一至三户租户共用一个浴室。房屋署会根据实际情况，适当安排及分配厨房及洗手间予指定的租户共用。至于其他共用设施例如中央大堂、休息室、活动室等，则会开放给所有租户使用而没有特别的分配安排。二型设计「长者住屋」单位的平面图及照片见**图 3** 及**图 4**。

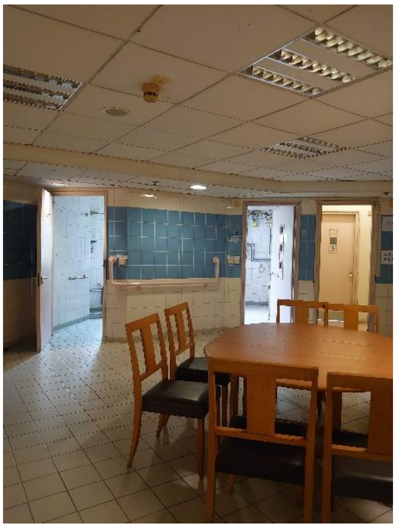
图 3：白田邨内二型设计「长者住屋」单位平面图



<u>**图 4：白田邨的二型设计「长者住屋」**</u>

	
瑞田楼为独立住宅大楼，一至四楼为停车场，五至七楼为「长者住屋」单位。	大堂公用地方。
	
单位外的走廊公用地方。	其中一个空置单位。

<u>图 4：白田邨的二型设计「长者住屋」（续）</u>

	
租户在共用厨房内有各自的煮食位置、电源及煤气表，需自备炉具。	厨房外共用的用餐位置。
	
租户共用的浴室。	供租户晾晒衣服的公用地方。

(3)　三型设计「长者住屋」

2.5　　三型设计「长者住屋」设于小型公屋单位大厦的低层，每个单位可供一人或二人家庭居住，每个单位均有独立浴室，但租户需共用厨房设施。现时三型设计「长者住屋」分布于 12 个屋邨／屋苑（**附件三**）。

2.6　　在三型设计「长者住屋」内，每一至七户租户共用一个厨房。相关单位的平面图及照片见**图 5** 及**图 6**。

图 5：白田邨内三型设计「长者住屋」单位平面图

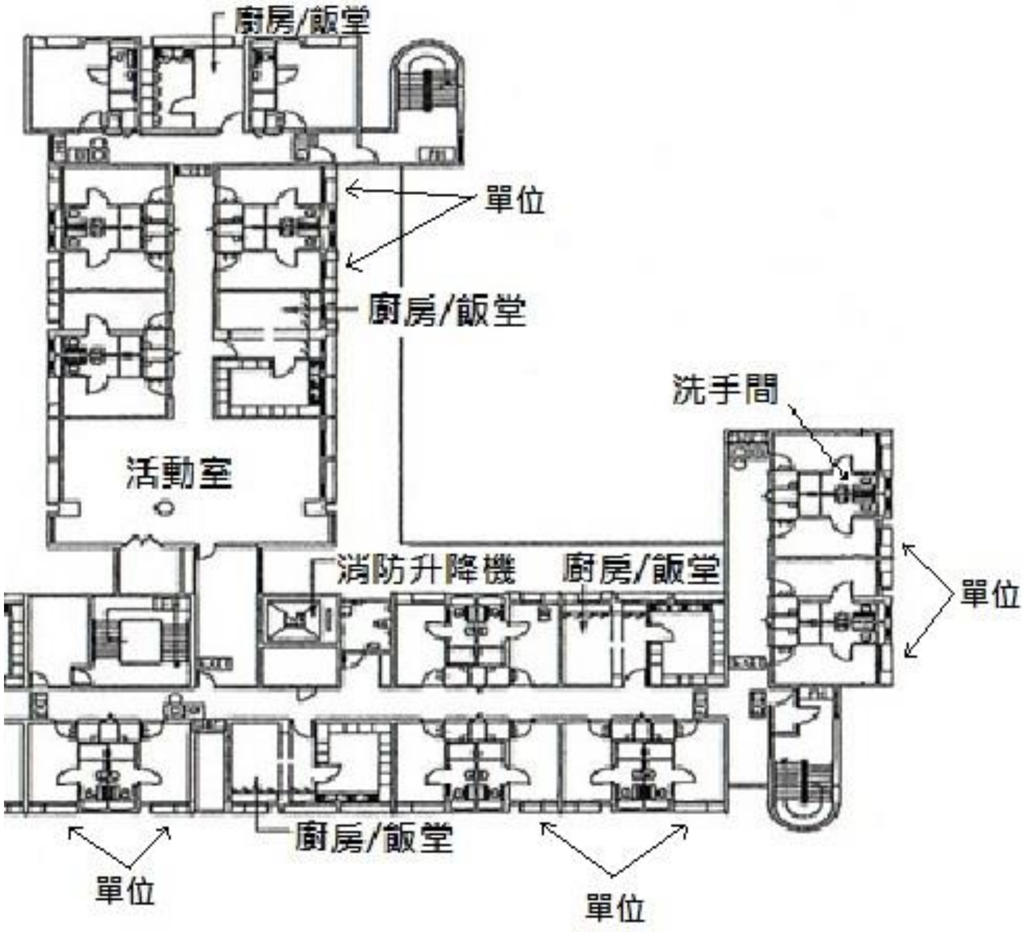
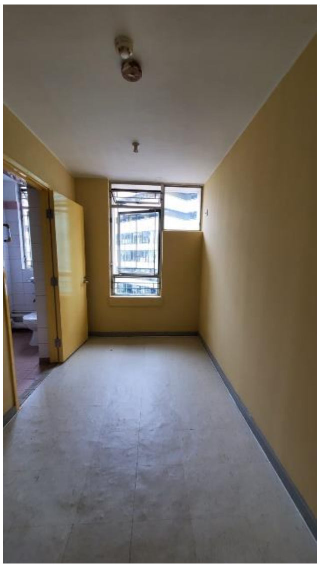


图 6：白田邨的三型设计「长者住屋」

	
三型设计「长者住屋」位于小型公屋单位住宅大厦的低层，单位外的走廊公用地方与一般公屋大厦无异。	共用活动室。
	
租户在共用厨房内有各自的煮食位置、电源及煤气表，需自备炉具。	厨房旁设有公用饭堂，租户可将私人物件放置在餐桌旁的公用地方。

图 6：白田邨的三型设计「长者住屋」（续）

	
其中一间空置单位；单位内设有广播系统及消防系统，包括烟雾警报器及火警钟。	单位内有独立的洗手间及浴室设施。

租金及其他费用

2.7 房委会厘定「长者住屋」租金的主要准则是租户的负担能力，除了计算个别租户独立的居住面积外，共用厨房及／或浴室设施等面积亦会按使用单位的总数平均纳入每个租户的室内楼面面积内，用作计算租金。中央大堂、洗衣房、休息室及活动室等的空间面积则不会计算在内。

2.8 从**图 2**、**图 4** 及**图 6** 可见，各租户有其独立电表及煤气表，各自按使用量承担相关费用。共用厨房、浴室设施及洗衣房的水费及电费则由房委会支付。由于三型设计「长者住屋」单位内设有独立的浴室设施及水表，租户需自付浴室的水费。截至 2023 年 3 月底，三款设计「长者住屋」的月租介乎 492 元至 2,638 元之间。

福利员服务

2.9 「长者住屋」设有 24 小时的福利员服务，福利员主要监督共用地方的清洁情况和整体管理，确保所有设施运作正常，以保持良好的居住和社交环境。他们亦会协助长者租户适应居住环境，向他们提供适切的关怀服务，例如定期探访及在有需要时协助转

介个案予福利机构（如家庭助理、陪诊服务）。此外，他们亦需处理紧急事故和意外事件，以及协助住户调停纠纷等。60 岁以下的非长者租户亦可就一般管理事宜联络当值福利员作适当跟进。

2.10 房委会分别聘请公务员、合约人员或外判公司员工担任福利员。一般而言，每幢楼宇内的「长者住屋」有三名福利员负责处理日常的管理工作；外判屋邨内的「长者住屋」则由外判物业服务管理公司及其聘请的福利员提供服务。

「改建一人单位」

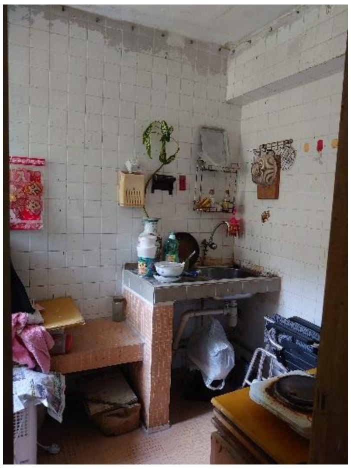
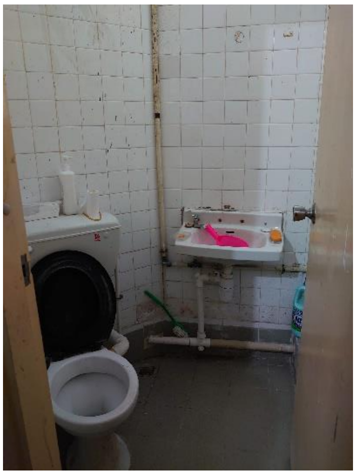
2.11 为增加一人小型单位的供应，房委会在推出「长者住屋」之前，曾一度把一般公屋单位分间成两至三个房间，租户需共用厨房和浴室的设施，单位内的间隔和设置与一型设计「长者住屋」相近。有别于「长者住屋」,「改建一人单位」并不会提供 24 小时的福利员服务。现时全港有 21 个公共屋邨设有「改建一人单位」(**附件四**)。

2.12 为了解有关设计，本署人员于 2022 年 1 月实地参观小西湾邨内某「改建一人单位」。相关单位的平面图及照片见**图 7** 及**图 8**。

<u>图 7：小西湾邨内某「改建一人单位」的平面图</u>



图 8：小西湾邨内某「改建一人单位」

	
单位内其中一个空置房间。	单位内的租户有各自的电源和电表。
	
单位内的共用厨房。	单位内的共用浴室。

租金及其他费用

2.13 在厘定「改建一人单位」的租金时，房委会会按照同一屋邨内一般公屋单位的租金水平计算每平方米室内楼面面积的租金。除了计算个别租户独立的居住面积，共用的厨房、浴室和阳台面积亦会按该单位的总数，平均纳入每个租户的室内楼面面积计算租金。截至 2023 年 3 月底，「改建一人单位」的平均月租约为 779 元。

2.14 居于「改建一人单位」内的租户均有独立电表、水表及煤气表，各租户按其使用量缴付相关公用事业的服务费用。

3

需求下降的应对措施

3.1 房屋署表示，大部分长者申请者偏好有独立设备的公屋单位，不少申请者拒绝入住须与他人共用厨房和浴室设施的「长者住屋」，导致「长者住屋」自推出以来空置率一直偏高，尤以一型设计单位为甚。另一方面，「改建一人单位」亦不时出现租户之间不和的问题。有鉴于此，房委会于 2000 年通过停止兴建「长者住屋」及取消「改建一人单位」，并分别于 2001 年及 2009 年停止编配「改建一人单位」及一型设计「长者住屋」单位。

提高入住率的措施

全面放宽入住「长者住屋」的年龄限制

3.2 为改善「长者住屋」的出租率，房委会于 2001 年 10 月全面放宽入住「长者住屋」的年龄限制，不论是非长者（即 59 岁或以下）或长者（即 60 岁或以上）申请者只要符合申请公屋资格，均有机会获编配「长者住屋」的一／二人单位。房委会指有关安排可善用公共房屋资源，亦可让有迫切房屋需要的单身人士能加快入住资助房屋。

3.3 2009 年后，只有二型及三型设计「长者住屋」单位会继续编配予申请者（上文**第 3.1 段**）。而由于入住「长者住屋」的年龄限制已撤销（**上段**），二型及三型设计「长者住屋」单位在编配政策及程序与一般公屋单位无异。公屋申请表格所夹附的《公共租住房屋申请须知》已列明，非长者一人或二人家庭的申请者亦有机会获编配「长者住屋」单位。二型及三型设计「长者住屋」单位被视为一般公屋单位，因此，除非在单位内曾发生不愉快事件，否则，该类单位并不属于「具特殊情况」的单位。换言之，拒绝接受编配不属于「具特殊情况」的二型及三型设计「长者住屋」单位会被计算为一次有效编配[1]。

---

[1] 如公屋申人拒绝接受已获编配的单位，房屋署会将这些单位再次编配予其他公屋申请者。现时，申请者共有三次（每次一个单位）编配机会，申请者可按其自身情况决定是否接受该公屋编配。

把「长者住屋」单位纳入「特快公屋编配计划」

3.4 「特快公屋编配计划」的目的是为了协助公屋申请者提早入住公屋单位及加快租出受欢迎程度较低的公屋单位。房委会通常会于每年的下半年推出该计划，视乎当时公屋资源的情况，将一些受欢迎程度较低的单位纳入该计划，一般会邀请轮候公屋一年或以上的合资格申请者参加，然后按其优先次序让他们自行拣选单位。

3.5 「特快公屋编配计划」下「可供拣选公屋名单」内的单位均为受欢迎程度较低的公屋单位，包括在单位内曾发生不愉快事件、设计受欢迎程度较低、位于拒绝接受率较高屋邨的单位（例如屋邨楼龄较高并且已曾五次被申请者拒绝编配的单位）等。

3.6 房委会自 2001 年 12 月起，把所有「长者住屋」单位拨入「特快公屋编配计划」，让参加此计划的申请者拣选，藉以改善「长者住屋」的出租情况，并同时协助有需要的家庭较快入住公屋。由于房屋署自 2009 年起已停止编配一型设计「长者住屋」（上文**第 3.1 段**），现时纳入「特快公屋编配计划」的单位皆为二型及三型设计「长者住屋」。而为提高二型及三型设计「长者住屋」单位的接受率，凡超过 12 个月未能出租的单位，接受编配的租户可获 8 或 12 个月的半租优惠。

3.7 过去五个年度（即 2017/18 至 2021/22 年度），「特快公屋编配计划」所有可供拣选的二型及三型设计「长者住屋」单位均获计划申请者拣选。如已获拣选的单位其后被申请者拒绝或因申请者未能通过资格审查而不能获配单位，房屋署会将这些单位如常编配予其他公屋申请者，以加快公屋单位的流转 。

3.8 房屋署表示，自放宽入住「长者住屋」租户的年龄限制及将所有空置的二型及三型设计「长者住屋」单位拨入「特快公屋编配计划」后，该两类「长者住屋」单位的出租率均有所提升。现时出租率分别接近八成半及九成。房屋署会继续有关措施，以减低空置率。

加快腾空并改建「长者住屋」及「改建一人单位」作一般公屋单位或其他用途的措施

3.9 一型设计「长者住屋」是利用住宅大厦低层的标准公屋单位改建而成，而「改建一人单位」内的室内配置情况与一型设计「长者住屋」相若，故两者均较容易还原为一般公屋单位。一型设计「长者住屋」单位及「改建一人单位」内的分间房间在收回后会被冻结，不会再编配予其他租户，待单位内最后一户租户迁出后，房屋署便会把单位改建为一般公屋单位出租。一般而言，改建工程[2]需时约三个月。

3.10 为加快改建一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」作一般公屋单位，房屋署推出不同计划，鼓励上述两类单位的租户迁离现有居所。

在「长者住屋」实施「逐步转型计划」

3.11 为善用公屋资，房委会于 2003 年推出试验计划，把马鞍山颂安邨及荔枝角华荔邨的一型设计「长者住屋」单位改建作一般公屋单位。房委会于 2006 年 7 月通过以此为长远安排，推行「逐步转型计划」，向纳入有关计划的住户发放搬迁津贴，鼓励他们搬迁往其他公屋，以便收回相关单位后改建为一般公屋单位。计划推行期间，房屋署与社会福利署（「社署」）、提供长者服务的非政府机构及长者福利组织密切联系，以确保「长者住屋」的租户得到妥善的安置。

3.12 在「逐步转型计划」下，房屋署最初选定了空置率高的 17 幢一型设计「长者住屋」和一幢二型设计「长者住屋」，改建作其他非住宅用途，包括社会服务中心、长者综合服务中心和屋邨办事处等设施。计划其后扩展至所有一型设计「长者住屋」，并提供搬迁津贴，鼓励租户迁往有独立设备的公屋单位或其他二型或三型设计「长者住屋」单位。

---

2 除了一般的翻新项目外，改建工程亦包括改动间隔墙、煤气装置、消防系统、移除紧急警报及广播系统的装置等。

安排非长者租户迁离一型设计「长者住屋」

3.13 自「逐步转型计划」实施以来，已停止编配的一型设计「长者住屋」单位的入住率不断下降。考虑到非长者租户较易适应新环境，房委会为加快收回一型设计单位，于 2013 年 2 月通过对所有居于一型设计「长者住屋」的非长者租户实施「利便管理调迁」，对于那些没有合理原因而不接受编配的非长者租户，房委会会终止其租约。当日因健康理由获准不用迁出的三户非长者租户，一人其后已入住护老中心，另两户租户现已是长者户，故无须搬迁。

鼓励一型设计「长者住屋」单位的长者租户自愿调迁

3.14 截至 2023 年 3 月底，有 236 户在一型设计单位居住，全属长者户，当中超逾 97%年届 70 岁或以上（下文**第 4.11 段，图 13**）。房屋署指出，由于绝大部份长者租户年迈，较难适应新环境，故他们对申请调迁兴趣不大。因此，在推行相关政策或措施时，房屋署会以体恤及关怀的态度处理长者住屋情况，以自愿方式为租户作出安置安排，向他们提供搬迁津贴和在资源许可下编配新屋邨单位，以鼓励他们迁往有独立设备的公屋单位或其他二型或三型设计「长者住屋」。

鼓励「改建一人单位」租户自愿调迁

3.15 为逐步收回「改建一人单位」，该些单位的住户可透过自愿调迁计划编配独立单位。当住户迁往其他公屋单位后，他们可获发住户搬迁津贴。

鼓励「改建一人单位」租户参加「自动编配计划」

3.16 此外，房委会于 2004 年推出「自动编配计划」，鼓励合资格的「改建一人单位」内仅余的唯一租户（无论是一人或已加入年满 60 岁或以上的亲属），如家庭人数符合现行公屋租户居住面积的要求，可透过有关计划承租整个单位。

3.17 「自动编配」计划申请资格如下：

- 租户需为「改建一人单位」内剩下的唯一租户；
- 租户的居住状况需符合租约规定；
- 租户的居住面积没有超出宽敞户标准[3]；以及
- 租户可申请加入认可的家庭成员，以达至符合居住面积的要求，但加户后不可要求分户。

3.18 有别于自愿调迁计划，凡成功透过「自动编配计划」承租整个单位的租户并不会获发「住户搬迁津贴」，但房屋署会负责支付将其单位间隔及装置还原至一般公屋单位的工程费用。

鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户参加「长者户全免租金计划」

3.19 为提供额外诱因鼓励居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者户迁出，由 2020 年 12 月起，所有家庭成员均年届 70 岁或以上而居于上述两类单位的长者户，均可透过申请「长者户全免租金计划」[4]，调迁至面积合适的公屋单位，除享有终身全免租金外，亦可获发放搬迁津贴。房屋署已向合资格租户发出通知书，并透过屋邨通讯（在公屋楼宇大堂张贴海报及宣传单张）、房委会网站及社交平台等渠道宣传有关计划的详情，而自 2022 年 6 月起，房屋署亦已安排「探访小队」陆续探访相关租户，向他们派发宣传单张及介绍不同计划（包括邨内调迁、特别调迁、「长者户全免租金计划」、「天伦乐优先配屋计划」及自动编配措施等），以及了解他们不愿意参加调迁计划的原因。直至 2023 年 5 月底，「探访小队」已探访了约了 130 多个一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户。

---

3 现行宽敞户标准如下：

家庭人数	1	2	3	4	5	6
宽敞户标准 室内楼面面积超逾（平方米）	25	35	44	56	62	71

4 房委会于 2019 年 12 月实施一项试验计划，70 岁或以上公屋全长者宽敞户调迁至面积合适的较小公屋单位后，可享终身全免租金。2020 年 12 月，房委会把试验计划恒常化，并扩大计划涵盖范围至所有家庭成员均年届 70 岁或以上而居于一型设计「长者住屋」及无独立设备的「改建一人单位」的长者户。

3.20 截至 2023 年 3 月底，房委会共接获四户一型设计「长者住屋」及三户「改建一人单位」的长者租户透过申请「长者户全免租金计划」调迁至其他屋邨，当中两户「改建一人单位」租户已接受编配，余下五户申请者仍未接受所编配的公屋单位。

3.21 另一方面，有意见认为，房屋署可以将居于不同单位的租户编配在一起同住及共用厨房和浴室设施。不过，该署指出，这些长者租户除须适应新的居住环境外，亦可能因为不同背景及生活习惯而易与其他租户产生冲突，特别在疫情下，他们会更抗拒有关编配；再者，若其后同住租户迁出／交回房间，他们可能又再需要调迁。因此，现时房委会仍会继续主动游说及鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户申请自愿调迁计划，及按个别情况处理他们的要求，例如在资源许可的情况下，按情况处理调迁往指定地区／屋邨的要求。

其他安排

取消一型设计「长者住屋」的福利员服务

3.22 随着入住「长者住屋」的长者人数减少，对福利员服务的需求也相应减少。房委会通过由 2013 年 4 月起，将租户只有 20 户或以下的一型设计「长者住屋」单位的福利员服务取消，而相关的监管及转介工作会由现有的屋邨管理人员负责。长者租户如有需要，可选择调迁至仍设有福利员服务的二型或三型设计「长者住屋」。随着启田邨的福利员服务于 2022 年 11 月底终止后，所有一型设计「长者住屋」的福利员服务经已取消。

3.23 在福利员服务终止后，单位内所安装的紧急警报系统会接驳至设有 24 小时服务的保安控制室或所居住大厦入口处的保安柜台。此外，合资格的长者租户可向房屋署申请津贴，以选购俗称「平安钟」的紧急警报系统服务。租户如有其他福利需要，房屋署会协助将个案转介至社署。此外，福利员服务的附属设施例如办公室／宿舍以及使用率偏低的休息室／活动等，房委会亦会在可行情况下，改建为一般公屋单位，以善用房屋资源。

二型设计「长者住屋」的长远规划

3.24 二型设计「长者住屋」均设于公共屋邨的服务设施大楼内，大多建于商场平台或停车场上（上文**第 2.3 段**）。现时房屋署就二型设计「长者住屋」的工作主要为提升入住率（上文**第 3.2 段**）。调查期间，本署曾向房屋署了解该署有否计划重建二型设计「长者住屋」所处的服务设施大楼，以更有效使用有关土地。房屋署回应指现时二型设计「长者住屋」所在的 12 个屋邨，屋邨年龄介乎 20 至 25 年，楼龄不算高。若清拆有关服务设施大楼并重建为一般的公共房屋，房屋署认为有关做法并不可行，主要是受到个别项目的地积比率、建筑物高度和其他方面的限制。此外，房屋署认为清拆大楼及重建屋邨所增加的公屋资源有限，而且亦须要考虑到大楼内原有的社福或屋邨设施的重置工作。截至目前为止，设有「长者住屋」及「改建一人单位」的屋邨并未纳入公共屋邨重建计划内。

「长者住屋」单位及「改建一人单位」的概览

3.25 综合以上所述，「长者住屋」单位及「改建一人单位」的配套设施、租户人数，以及房屋署的应对措施等列于**表 1**：

表 1：「长者住屋」及「改建一人单位」的概况
（截至 2023 年 3 月底）

	长者住屋			改建一人单位
	一型设计	二型设计	三型设计	
推出年份	1980 年代			早于 1980 年代
设计	院舍式			一般公屋
福利员服务	没有提供（上文**第 3.22 段**）	有提供		没有提供
所在位置	利用住宅大厦低层的标准单位改建而成	建于商场平台或停车场上	设于小单位大厦的低层	把一般公屋单位分间为二至三个房间
所处屋邨／屋苑数目	33	12	12	21

	长者住屋						改建一人单位	
	一型设计		二型设计		三型设计			
厨房	与其他租户共用						与其他租户共用	
浴室	与其他租户共用		与其他租户共用		独立		与其他租户共用	
租户人数	长者	非长者	长者	非长者	长者	非长者	长者	非长者
	239 (100%)	0 (0%)	961 (47%)	1,097 (53%)	1,340 (82%)	286 (18%)	160 (83%)	33 (17%)
房间 / 单位总数（下文第 4.4 及 4.6 段）	598 个房间（已冻结出租（即空置）：362 个房间）		2,415 个单位（空置：356 个单位）		1,700 个单位（空置：148 个单位）		383 个房间（已冻结出租（即空置）：233 个房间）	
如全部回收可改建为一般公屋单位数目（下文第 4.4 段）	228		（不适用）				150	
单位回收后的安排	• 分间房间回收后不会再作编配 • 单位回收后会改建为一般公屋单位		继续编配予公屋申请者				• 分间房间回收后不会再作编配 • 单位回收后会改建为一般公屋单位	
现有安排	• 鼓励自愿调迁 • 增加诱因（如发放搬迁津贴） • 「长者户全免租金计划」		• 放宽入住的年龄限制，将单位编配予一般公屋申请者 • 将所有空置单位纳入「特快公屋编配计划」				• 鼓励自愿调迁 • 增加诱因（如发放搬迁津贴） • 自动编配措施 • 「长者户全免租金计划」	

4

相应措施下「长者住屋」及「改建一人单位」的现况

长者轮候公屋的情况

4.1 根据房屋署资料，在 2023 年 3 月底，约有 133,200 宗一般公屋申请，当中约有 22,800 宗长者一人申请；公屋一般申请者的平均轮候时间为 5.3 年，当中长者一人申请者的平均轮候时间为 3.9 年，平均轮候时间[5]仍高于房委会所订约三年获首次编配单位的目标。

4.2 为配合长者的住屋需要，房委会特别提供多个让长者申请者优先配屋的计划。现时，长者可透过「高龄单身人士优先配屋计划」(供选择独居的长者申请)或「共享颐年优先配屋计划」(供两名或以上愿意共住的长者联名申请)申请公屋，单位编配是按他们申请登记日期 / 相应登记日期(如有)的先后次序、公屋选区，以及家庭人数，并配合其申请到达编配阶段时的公屋资源，当中包括余下的「长者住屋」单位，以电脑随机方式依次序办理。一般而言，申请者不能指定入住某单位类别，包括现存的「长者住屋」。此外，家有长者的公屋申请者可透过「天伦乐优先配屋计划」获优先编配单位。根据房屋署资料，在 2023 年第一季获编配入住公屋的一般申请约 2,000 宗，当中获编配的长者一人申请约 650 宗。当中有 440 宗长者一人申请是透过「高龄单身人士优先配屋计划」获编配；另有约 150 宗及约 180 宗申请个案是长者申请者(非一人)分别透过「共享颐年优先配屋计划」及「天伦乐优先配屋计划」获编配公屋单位。

---

5 轮候时间基本上是以公屋申请登记日期开始计算，直至首次配屋为止，但不包括申请期内的任何冻结时段(例如申请者尚未符合居港年期规定；申请者正等待家庭成员來港团聚而要求暂缓申请；申请者在狱中服刑等)。

一般公屋单位的空置率

4.3 房屋署指出，公屋单位由收回到成功编配期间，会因为不同原因而出现短暂空置情况，例如因获编配人士拒绝配房而单位须再重新编配、正在等候获编配人士回复等，因此，每天的空置公屋单位数字也会变化。根据该署资料，在 2017 年至 2021 年期间，每年各区域（市区、扩展市区、新界、离岛）的租住公屋空置率介乎 0.5%至 1.4%之间，低于房委会 2020/21 年主要成效指标中公屋空置率不超过 1.5%的目标。自 2021/22 年度起，房委会将相关目标调低至 1.3%。在 2022 年，位于市区、扩展市区、新界及离岛的公屋空置率皆低于房委会不超过 1.3%的目标。

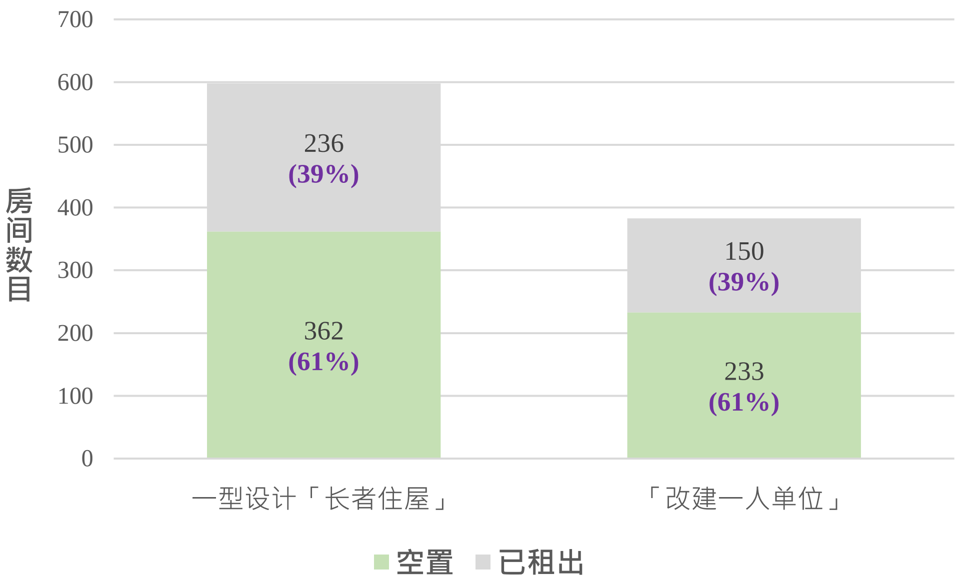
「长者住屋」及「改建一人单位」的情况

(1) 单位的住用情况

<u>停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」</u>

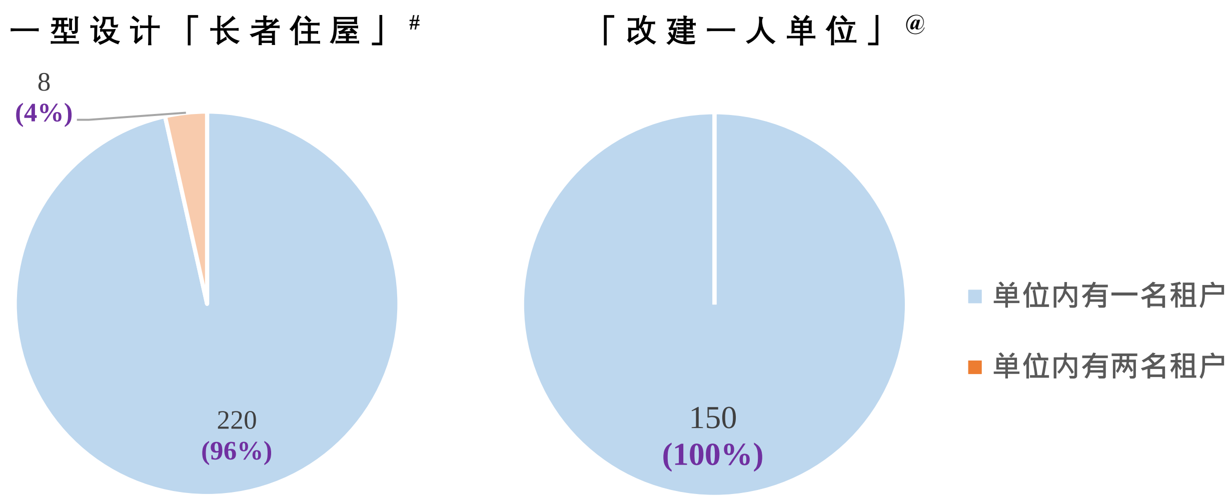
4.4 房委会先后于 2001 年及 2009 年停止编配「改建一人单位」及一型设计「长者住屋」(上文**第 3.1 段**)，单位内的房间收回后会被冻结，不再作编配。根据房屋署资料，实施改善措施后，一型设计「长者住屋」分间房间由约 5,600 多个减至现时（截至 2023 年 3 月底）约 598 间（涉及约 228 个公屋单位），其中冻结出租、等待改建成一般公屋单位的空置房间有 362 间，空置率约为 61%。至于「改建一人单位」，则由约 5,800 多个分间房间减至现时（截至 2023 年 3 月底）约 383 间（涉及约 150 个公屋单位），空置房间占 233 间，空置率同样约为 61%，相关的空置率数字列于**图 9**。这些被冻结出租的分间房间单位内仍有租户居住，而大部份为年届 70 岁的长者租户。

图 9：一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的出租情况（截至 2023 年 3 月底）



4.5 由于一型设计「长者住屋」单位及「改建一人单位」不会再作编配，故现时同一单位内所有分间房间全部被出租的情况并不多。从**图 10** 可见，截至 2023 年 3 月底，一型设计「长者住屋」单位内只有一户租户的比例为 96%，而「改建一人单位」则为 100%。虽然不再出租的分间房间会被锁上，但余下的租户仍可使用单位内其他共用地方／设施。

图 10：一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户住用情况（截至 2023 年 3 月底）



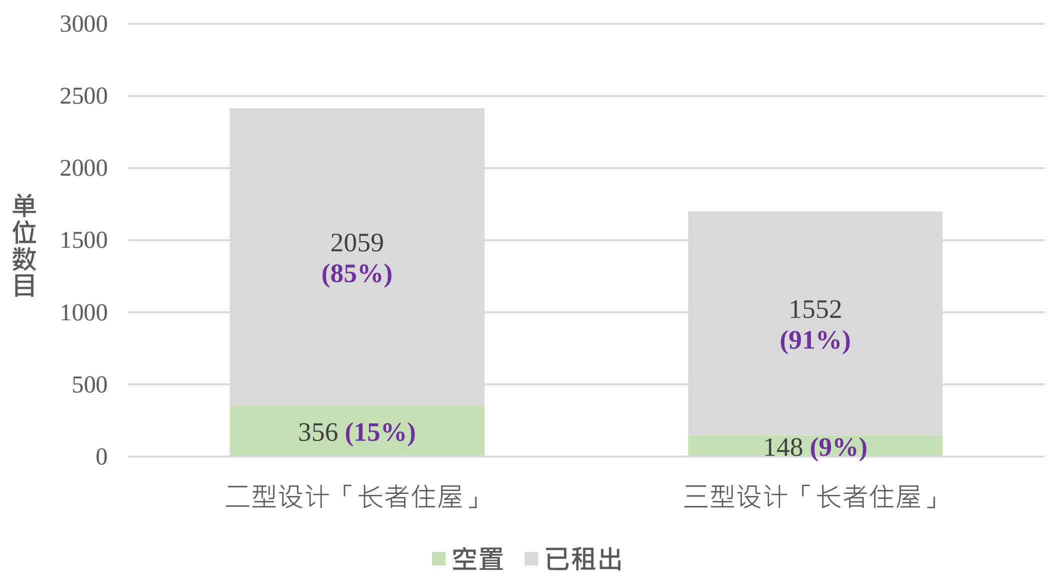
： 单位内间隔分别有两个至四个房间不等

@ ： 单位内间隔分别有两个至三个房间不等。

继续出租的二型及三型设计「长者住屋」

4.6 根据房屋署资料，截至 2023 年 3 月底，二型及三型设计「长者住屋」的空置单位分别有 356 个及 148 个，空置率分别为 15%及 9%（**图 11**），远高于一般公屋单位的空置率。

图 11：二型及三型设计「长者住屋」的出租情况（截至 2023 年 3 月底）



(2) 空置期

4.7 在 2023 年 3 月以前，有关「长者住屋」及「改建一人单位」内单位 / 房间的空置期的资料载列于**表 2**。

表 2：「长者住屋」及「改建一人单位」内单位 / 房间的空置期（在 2023 年 3 月前）

空置期（被冻结的出租单位）	空置数目			
	一型设计「长者住屋」	二型设计「长者住屋」	三型设计「长者住屋」	「改建一人单位」
1 年以下	11 (3%)	191 (54%)	92 (62%)	1 (0%)
1 年至 2 年以下	4 (1%)	85 (24%)	28 (19%)	0 (0%)
2 年至 5 年以下	7 (2%)	75 (21%)	25 (17%)	2 (1%)
5 年至 10 年以下	49 (14%)	5 (1%)	3 (2%)	23 (10%)
10 年以上	291 (80%)	0 (0%)	0 (0%)	207 (89%)
总计	**362 (100%)**	**356(100%)**	**148 (100%)**	**233(100%)**

停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」

4.8 就一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」而言，由于房屋署需待单位最后一户租户离开后始能改建为一般公屋单位，因此，单位内分间房间的空置期会较长。从上述图表可见，约有八成一型设计「长者住屋」及接近九成「改建一人单位」的空置年期超过十年或以上。当中有 291 个一型设计「长者住屋」房间空置期为十年以上，分布在 33 个屋邨内 190 个有租户居住的单位。至于「改建一人单位」则有 207 个分间房间空置期为十年以上，分布在 18 个屋邨内 134 个有租户居住的单位。房委会会待单位内所有租户迁出及房间腾空后，始把单位回复至原来的设计作编配之用。

继续出租的二型及三型设计「长者住屋」

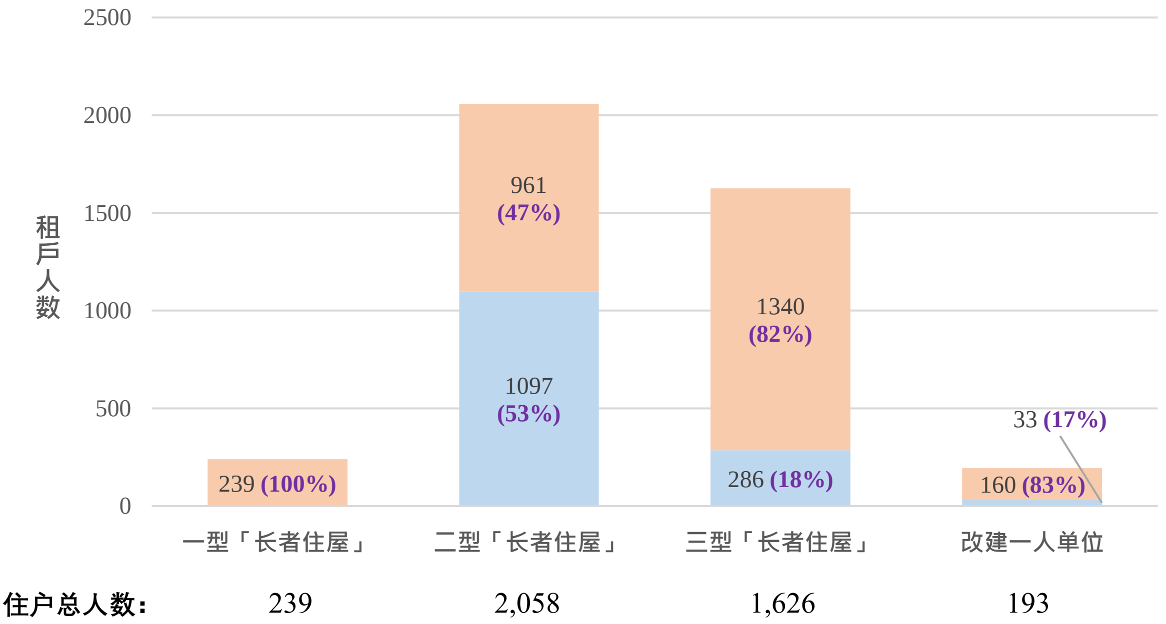
4.9 另一方面，未有冻结单位并继续编配出租的二型及三型设计「长者住屋」，其单位的空置期大部分在五年以下。截至 2023 年 3 月，空置期超过五年以上的单位共有八个（五个二型设计「长

者住屋」及三个三型设计「长者住屋」单位）。房屋署指出，该些单位并不属于「具特殊情况」的单位，但曾多次被纳入「特快公屋编配计划」内及曾多次编配予不同的公屋轮候人士。2023 年 4 月至 5 月期间，该八个单位中的两个单位获申请者接受配房并已安排入伙。

(3) 租户的年龄分布

4.10 截至 2023 年 3 月底，「长者住屋」及「改建一人单位」的租户人数共有 4,116 户。其中，一型设计「长者住屋」全属长者户（60 岁以上），二型及三型设计「长者住屋」就分别约有 47%及82%的租户为长者；至于「改建一人单位」，长者租户人数占整体约 83%[6]。（**图 12**）。

图 12：「长者住屋」及「改建一人单位」长者及非长者租户人数比例（截至 2023 年 3 月底）

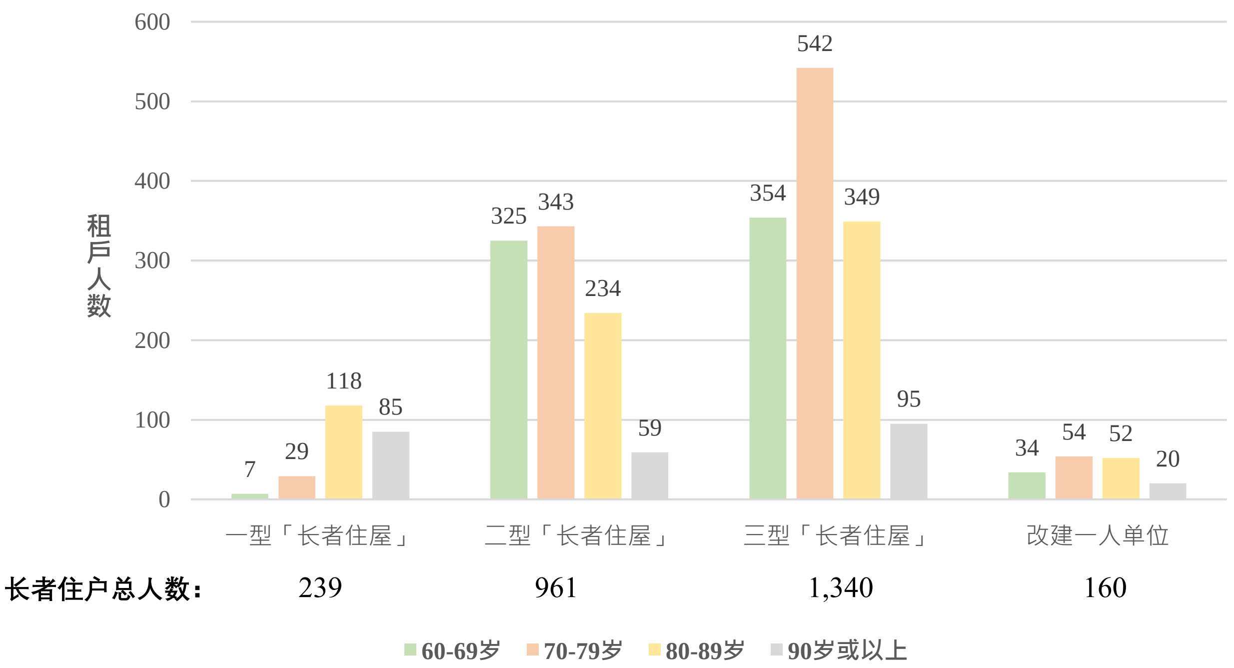


---

6 根据房屋署资料，截至 2023 年 3 月底，在已租出的「改建一人单位」中，127 户为全长者租户、14 户为家有长者租户，以及九户为非长者租户。

4.11 截至2023年3月底，在长者租户中，年龄高于70岁的长者租户占整体长者租户人数的百分比，以一型设计「长者住屋」单位最高（97%），其次是「改建一人单位」（79%）；至于二型及三型设计「长者住屋」单位，则分别有66%及74%。（**图 13**）。

图 13：「长者住屋」及「改建一人单位」长者租户年龄分布（截至2023年3月底）



(4) 租户申请调迁的情况

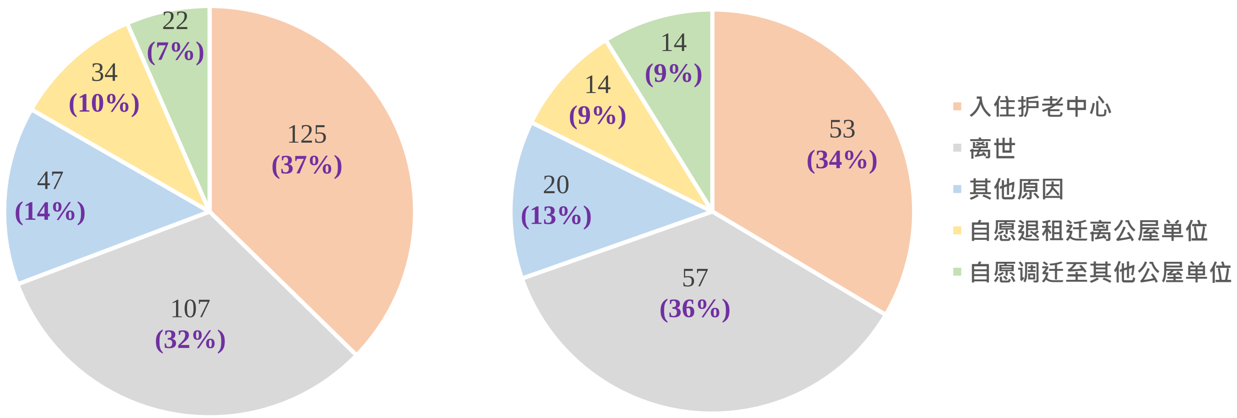
停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」

4.12 房屋署表示，虽然多年来不断采取措施鼓励一型设计「长者住屋」单位及「改建一人单位」的长者租户调迁，然而，据该署了解，长者租户大多希望居住在自己熟悉的环境和社区，因此对申请调迁兴趣不大。

4.13 根据房屋署资料，2017/18至2021/22年度期间，不再租住一型设计「长者住屋」房间及「改建一人单位」的长者，大部份是因为离世或入住护老院，只有不足一成是自愿调迁至其他公屋单位。有关长者租户不再租住该两类型单位的原因见**图 14**。

<u>图 14：2017/18 至 2021/22 年度期间</u>
<u>长者租户不再租住「长者住屋」及「改建一人单位」的原因</u>

一型设计「长者住屋」 **「改建一人单位」**



* 包括被发出迁出通知书（例如欠租）及购买资助出售单位。

4.14 就「改建一人单位」而言，虽然房屋署透过「自动编配计划」鼓励租户承租整个单位（上文**第 3.16 至 3.18 段**），但过去五个年度（2017/18 至 2021/22 年度），未有租户以「自动编配计划」承租整个单位。

4.15 房屋署表示，为加快改建进度及改善租户的住屋情况，该署已加强宣传，让租户了解「改建一人单位」的相关计划及鼓励调迁措施。截至 2023 年 5 月，已出租的「改建一人单位」单位中只余七位非全长者户[7]，他们表示会考虑申请调迁或有意购买现居于「租者置其屋」屋邨的「改建一人单位」，屋邨职员会跟进他们的个案。

<u>继续出租的二型及三型设计「长者住屋」</u>

4.16 二型及三型设计「长者住屋」单位租户的调迁安排与一般公屋租户无异。由于「长者住屋」属院舍式设计，居住的单位面积较一般公屋单位细小，只适合一人或二人家庭居住（二型设计

[7] 根据房屋署资料，截至 2023 年 3 月底，共有九户非长者租户居于「改建一人单位」（上文**第 4.8 段，注 6**），其中两户于 2023 年 5 月年满 60 岁及一户将于 2023 年 7 月年满 60 岁。

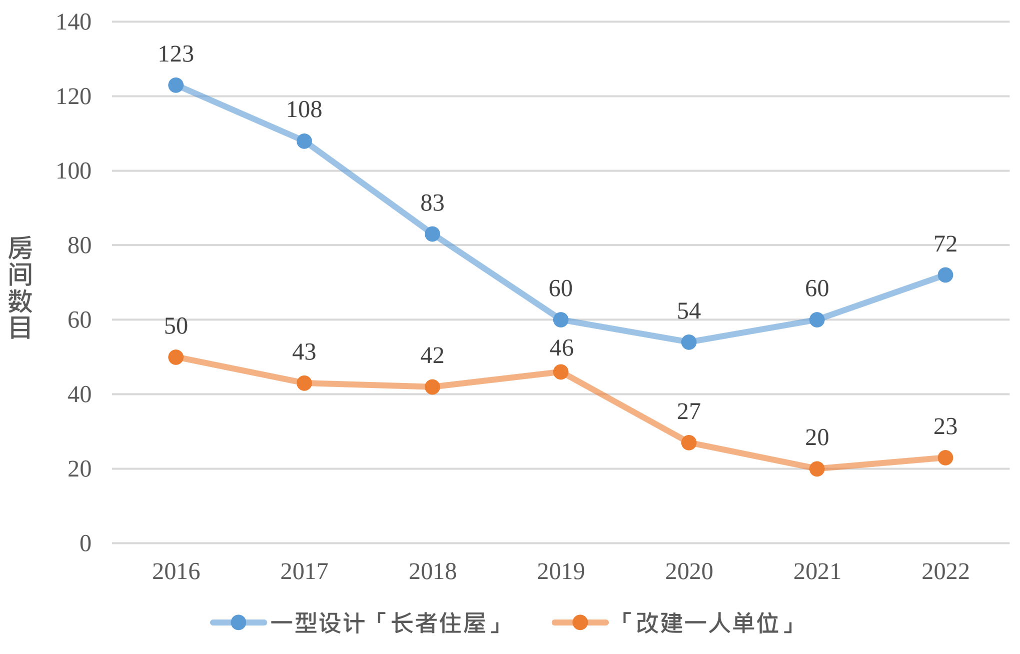
「长者住屋」属一人单位)，因此，不论是长者或非长者租户，如入住「长者住屋」后申请加入认可家庭成员，会获安排调迁入住面积合适的公屋单位。

4.17 根据房屋署资料，申请调迁及已获编配的「长者住屋」租户中，超过九成租户以增加认可家庭成员或医疗因素或社会因素为由而获调迁至另一个合适的公屋单位。2021 年，在这些调迁的租户中，调迁前居于「长者住屋」的最短时间约为一个月，而最长则约一年五个月。

(5) 收回及改建一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的情况

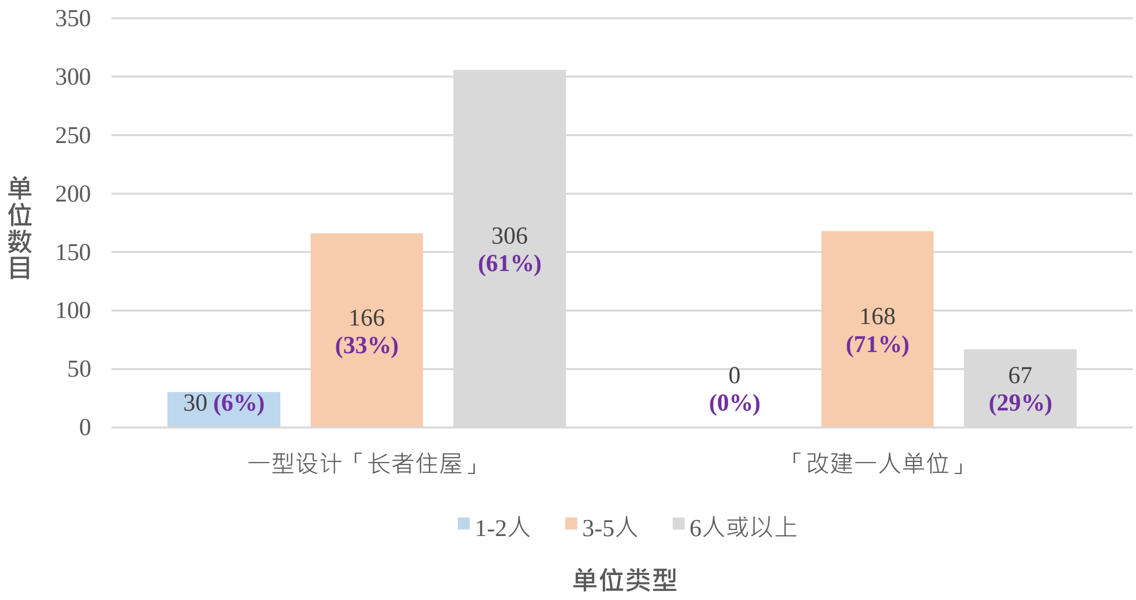
4.18 房屋署会游说及鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户自愿调迁，单位内分间房间能否腾空取决于租户的意愿。从**图 15** 可见，2016 年至 2022 年期间，房屋署共收回 560 间一型设计「长者住屋」单位内的分间房间及 251 间「改建一人单位」的分间房间；而每年可收回的房间数目正在下降，收回的一型设计「长者住屋」房间的数目由 2016 年 123 间下降至 2022 年 72 间，同期「改建一人单位」亦由 50 间下降至 23 间。

图 15：房屋署收回「长者住屋」及「改建一人单位」单位内分间房间的数目



4.19 另一方面，2016 年至 2022 年期间，由一型设计「长者住屋」还原至一般公屋单位的数目共 502 个；由「改建一人单位」还原的则有 235 个。该些还原为一般公屋单位的数目及类型见**图 16**。

图 16：2016 年至 2022 年期间
由一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」
还原为一般公屋单位的数目及单位类型

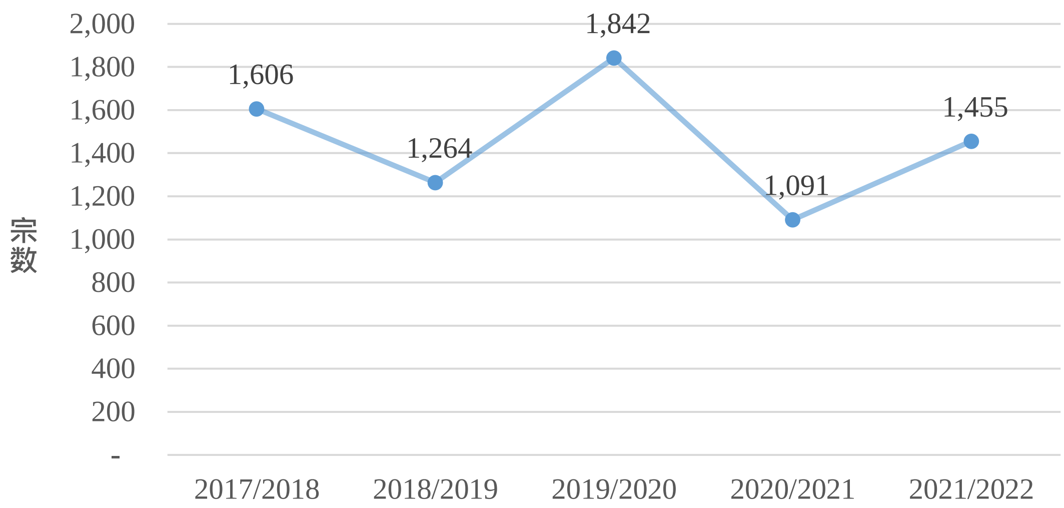


4.20 从**图 16** 可见，虽然收回一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的数目不多，但大部分单位可改建为面积较大的公屋单位。数据显示，2016 年至 2022 年期间，收回的一型设计「长者住屋」单位还原后可建成三至五人单位的比例为 33%，而建成六人以上单位更有 61%。至于「改建一人单位」，单位还原后可建成三至五人单位的比例为 71%，而建成六人以上的单位则为 29%。

(6) 编配二型及三型设计「长者住屋」单位的情况

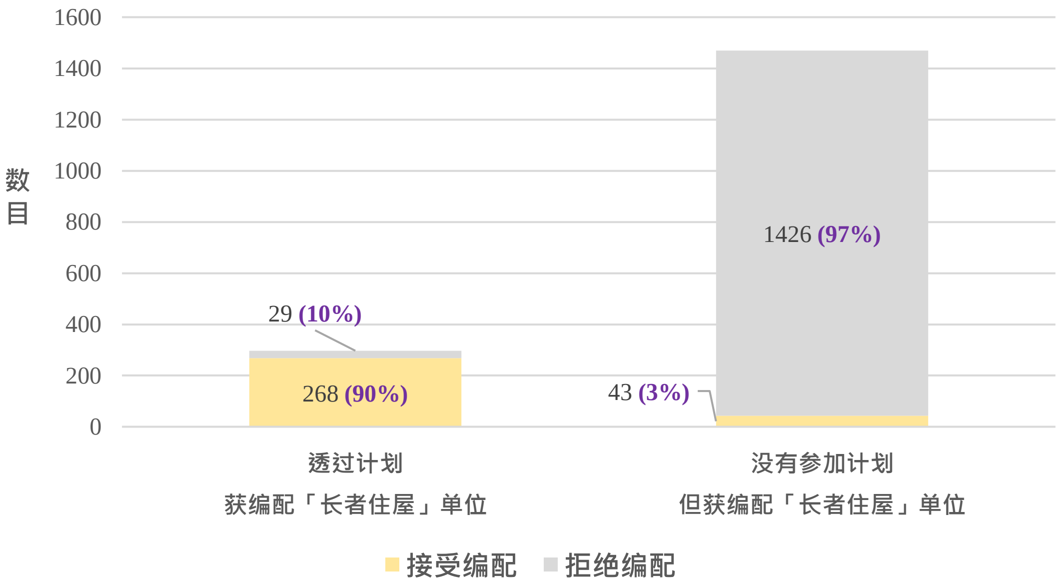
4.21 虽然房屋署继续编配二型及三型设计「长者住屋」予长者及非长者的公屋申请者，但空置率仍分别有 15%及 9%（上文**第 4.6 段**），反映这两类型单位对公屋申请者而言并不吸引。事实上，过去五个年度（2017/18 至 2021/22 年度），每年公屋申请者获配「长者住屋」单位但最终拒绝接受相关配房的个案数目都高于 1,000 宗（见**图 17**）。

图 17：2017/18 至 2021/22 年期间
公屋申请者获编配「长者住屋」但其后拒绝编配的个案数目



4.22 由于二型及三型设计「长者住屋」单位在编配政策及程序上均与一般公屋单位无异（上文**第 3.3 段**），因此，即使公屋申请者未有参加「特快公屋编配计划」，亦有机会获编配这两类型单位。**图 18** 显示 2021/22 年度，申请者透过参加及没有参加「特快公屋编配计划」而获配及接受编配二型或三型设计「长者住屋」单位的情况。

图 18：2021/22 年度参加 / 没有参加「特快公屋编配计划」接受及拒绝编配「长者住屋」单位的数字

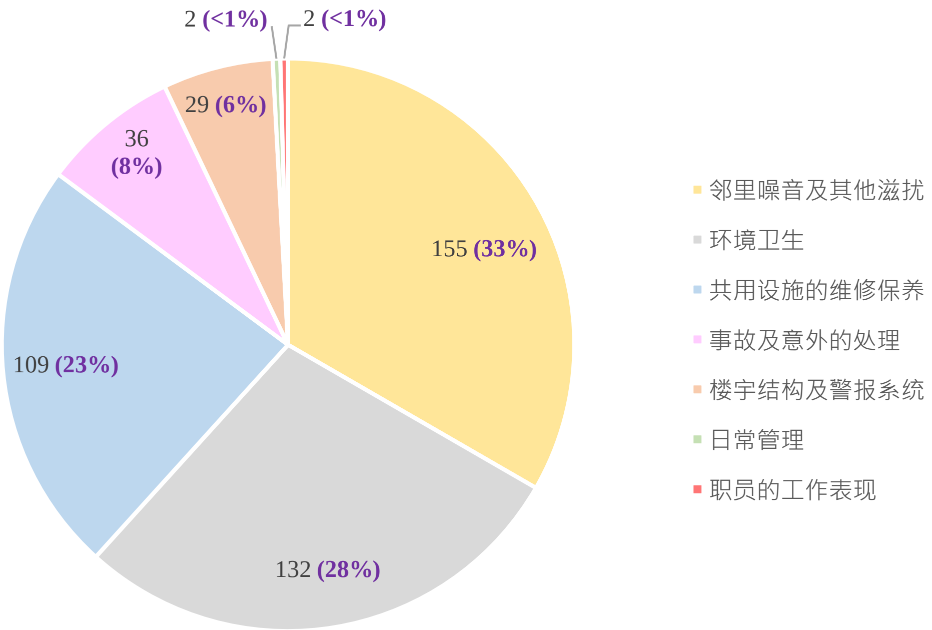


4.23 上述数据反映，申请者是否接受编配二型或三型设计「长者住屋」单位，与他们是否知悉会获编配该类型单位有关。在参加并透过「特快公屋编配计划」的申请者中（即他们早已知悉有机会会获编配「长者住屋」单位）获编配「长者住屋」，近九成愿意接受有关编配；相反，没有参加「特快公屋编配计划」但获配「长者住屋」的申请者中，只有 3%会接受有关编配。

(7) 「长者住屋」租户投诉／查询／要求协助的分类

4.24 **图 19** 显示，房屋署在 2021 及 2022 年接获有关「长者住屋」租户投诉、查询或要求协助个案的分类。从数字可见，大部分是关于邻里噪音和其他滋扰（占总数 33%）、环境卫生（占总数 28%）及共用设施的维修保养（占总数 23%）。

图 19：2021 及 2022 年房屋署接获「长者住屋」租户投诉／查询／要求协助的个案数字



4.25 虽然二型及三型设计「长者住屋」单位大多提供洗衣房设施及共用洗衣机，但本署便曾接获市民意见，指「长者住屋」单位的洗衣机数目少且经常故障。本署从房屋署提供的资料留意到，现时该署供应的洗衣机数目不足以应付租户的需求。以白田邨为例，共有 234 户租户（包括 99 户长者及 135 户非长者）居于二型

设计「长者住屋」，但只有一部洗衣机供租户使用；而同样为二型设计的富昌邨，则有三部洗衣机供110户租户使用，平均36户租户使用一部洗衣机。

4.26 至于三型设计「长者住屋」，由于单位内设有独立的洗手间，租户可在单位内自行选择及安装合适的洗衣机。虽则如此，除康东邨、华贵邨及慈正邨没有提供洗衣房设施外，房屋署亦有提供洗衣机给其他三型设计「长者住屋」的租户使用。

5

本署的评论及建议

5.1 房委会推出「长者住屋」这类专为长者而设的院舍式服务单位的原意，是希望为年长租户提供一个安全和便利的居住环境；而「改建一人单位」则因应当时社会对一人公屋单位的需求而设。不过，随着时代变迁，市民对生活环境、私隐等方面要求有所改变，这种共用厨房及浴室的单位变得不合时宜，亦容易导致租户间产生纠纷和磨擦。

5.2 本署留意到，房委会为改善「长者住屋」单位及「改建一人单位」的空置情况，多年来推出多项措施，包括全面放宽「长者住屋」租户的年龄限制，鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的租户调迁以收回并改建该些单位为一般公屋单位。然而，经过近 20 年，一型设计「长者住屋」单位及「改建一人单位」的空置率仍然高企，涉及数以百计公屋单位；而继续作编配的二型及三型设计「长者住屋」的空置率和拒绝接受编配率则持续偏高，情况并不理想。

5.3 香港现时正面对短期内公营房屋短缺的问题，公屋一般申请者的平均轮候时间为 5.3 年，当中长者一人申请者的平均轮候时间亦接近 4 年（上文**第 4.1 段**）。本署理解现时仍然居于「长者住屋」单位及「改建一人单位」的长者大多不愿意搬迁，而房委会以体恤及关怀的态度处理长者住屋情况亦属合理；然而，本署留意到房屋局在推动其他有关公营房屋的措施时[8]，指政府「勇于善用社会资源」，房屋局须「更大刀阔斧地推出突破性措施」，而且「政府实在是责无旁贷，亦应勇于行动，合理调配和运用社会资源」以落实相关措施。在处理「长者住屋」及「改建一人单位」的问题上，社会当然期望政府亦会有同样的态度和决心。本署认为，房屋署有必要检讨现时有关「长者住屋」及「改建一人单位」措施的成效并作出相应的调整，在体恤及关怀受影响的长者的同时，使相关公屋资源能得到更有效的运用，以回应市民对公屋资源的殷切需求。

---

[8] 房屋局就推展「简约公屋」项目向立法会提交的文件。

5.4 综合调查所得，本署对房屋署有关「长者住屋」及「改建一人单位」的安排有以下观察和评论。

（一）公屋申请者拒绝接受编配二型及三型设计「长者住屋」单位的数字偏高

5.5 为减低单位的空置率，房屋署将二型及三型设计「长者住屋」编配予一般公屋申请者。不过，本署留意到，大部分市民都不会视须与他人共用厨房及浴室设施的「长者住屋」为一般公屋单位。房屋署多年前已放宽入住「长者住屋」的年龄限制并继续将二型及三型设计「长者住屋」编配予公屋申请者，但过去五年每年仍有一千多人（2021/22 年度为 1,455 人）在获编配「长者住屋」后拒绝有关编配（上文**第 4.21 段，图 17**）。在 2021/22 年度，没有参加「特快公屋编配计划」但获配「长者住屋」的申请者中，更只有 3%接受有关编配（上文第**第 4.22 段及 4.23 段**），充分显示其不受欢迎的程度。事实上，政府将兴建以传统公屋单位设计为基础的「简约公屋」[9]，每个单位亦设有洗手间、淋浴间及煮食空间。虽然继续作出编配的二型及三型设计「长者住屋」仍有提供福利员服务，但福利员的角色已有所改变（下文**第 5.13 及 5.14 段**），房屋署今时今日在编配公屋时仍然视共用厨房及洗手间的单位为一般单位，本署认为是不合时宜。

5.6 现时二型及三型设计「长者住屋」的空置率分别有 15%（涉及 356 个单位）及 9%（涉及 148 个单位）（上文**第 4.6 段**），不但高于房委会现时主要成效指标中公屋空置率整体不超过 1.3%的水平，亦远高于其他一般公屋单位的空置率（上文**第 4.3 段**）。本署认为，在现时正面对短期内公营房屋短缺问题的情况下，超过一成的空置率实难言理想，未能做到善用公屋资源。

5.7 本署曾接获公屋申请者的投诉，指没有申请「特快公屋编配计划」或「长者住屋」，却被编配这类须与他人共用厨房及／或浴室的单位，但拒绝编配有关单位，便会被视作已使用一次配房机会，对房屋署的安排感到不满。他们亦提到，大部分申请者并不

---

9 《行政长官 2022 年施政报告》提出，由政府善用短期内并未落实长远发展计划的政府及私人土地，以标准简约设计和「组装合成」建筑方法快速兴建「简约公屋」。

希望与他人共用厨房及／或浴室。此外，有投诉人更表示，虽然房屋署在公屋申请表格所夹附的《公共租住房屋申请须知》中列明非长者一人或二人家庭的申请者有机会获编配「长者住屋」（上文**第 3.3 段**），但未有清楚解释租户入住这类型单位是需要须与他人共用厨房及／或洗手间。

5.8 房屋署指公屋申请者在填写申请表前，必须先详细阅读《公共租住房屋申请须知》，当中列明非长者一人或二人家庭的申请者有机会获编配「长者住屋」。此外，房屋署亦一直于房委会／房屋署的网站详细载列有关「长者住屋」单位的类型及设施，包括厨房及浴室是否共用／独立，以供公屋申请者参阅[10]。另外，在本署展开是次主动调查后，房屋署已制作相关资讯短片并上载于房委会的网站及脸书供公众浏览，同时亦会向已获编配「长者住屋」的申请者派发单张，介绍有关「长者住屋」的各项设施及服务，并附上相关资讯短片的二维码，供他们详细考虑。此外，房屋署计划于申请须知内提供「长者住屋」资讯的网站连结，以便公屋申请者申请前获得相关资讯。

（二） 一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户自愿调迁的数目偏低

5.9 房委会早于 2001 年停止编配「改建一人单位」，以便将单位改建成一般公屋单位（上文**第 3.1 段**）。2006 年推出的「逐步转型计划」，是以透过提供搬迁津贴鼓励「长者住屋」租户迁往有独立设备的公屋单位，腾空「长者住屋」单位作转型。至 2009 年，房委会停止编配所有一型设计「长者住屋」。虽然停止编配这两类型单位有助房屋署收回单位并把它们还原为一般公屋单位，但能否收回单位须视乎长者对调迁的意愿，即使房屋署提供诱因鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户自愿调迁，惟租户主动调迁的意欲甚低。过去五个年度（2017/18 至 2021/22 年度），大部分长者租户不再居于「长者住屋」及「改建一人单位」的原因并非与自愿调迁至其他公屋单位有关（上文**第 4.13 段，图 14**），而该署过去七年（2016 至 2022 年期间）每年可收回该两类型单位的房间数目亦有所减少（上文**第 4.18 段，图 15**），由此推算，房屋署藉由租户自愿调迁而收回的房间数目相对更少。

---

10 https://www.housingauthority.gov.hk/tc/flat-application/application-guide/elderly-persons/index.html

5.10 由于房屋署须待同一单位内所有租户迁出后才能将单位还原为一般公屋单位，因此，单位内分间房间的空置期甚长，约有八成一型设计「长者住屋」及接近九成「改建一人单位」内分间房间的空置期超过十年或以上（上文**第 4.7 段，表 2**）。此外，截至 2023 年 3 月底，一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」便分别有 96%（220/228）及 100%（150/150）的单位只有一户租户居住（上文**第 4.5 段，图 10**），即几乎所有单位均是由一户租户占用两个或三个分间房间的单位。结果改建单位的过程十分漫长，以致一直以来这两类型单位的空置率持续高企（上文**第 4.4 段，图 9**）。

5.11 本署相信，大部分接受调迁的长者经已迁出，余下的长者租户大多不愿搬到陌生环境居住。再者，虽然余下的租户不能使用其他分间房间，但事实上他们在其他租户陆续迁出后已可享有较宽敞的居住空间，也不再需要与其他人共用厨房及浴室设施。换言之，长者住户调迁以获得较佳居住条件的诱因不再存在。根据现时房屋署对余下租户采取自愿调迁的处理方式，能否收回一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」单位完全取决于租户意愿，除非房屋署在收回这些单位的工作上加大力度（见下文**第 5.27 至 5.31 段**），否则上述宝贵公屋资源遭闲置的情况将长时间持续。

（三）「长者住屋」的福利员服务偏离原意

二型及三型设计「长者住屋」的福利员角色已改变

5.12 房委会全面放宽「长者住屋」的入住年龄，容许非长者单身人士人住，固然能减低「长者住屋」的空置率，然而，因为长者和非长者不同的情况和生活需要，共用厨房及洗手间的安排令租户之间更易出现磨擦和冲突。有报章曾报道，个别年长租户卫生意识较薄弱或自理能力较差，致使共用设施尤其是洗手间的卫生情况欠佳，即使投诉亦无助于改善情况。

5.13 非长者甚至年轻人入住「长者住屋」亦导致福利员以往关心长者日常生活所需的角色已有所改变。福利员不单要关顾「长者住屋」内的长者住户（包括定期探访、协助转介个案予福利机构等），执行一般的大厦管理工作（上文**第 2.9 段**），还需要兼顾协调两代租户的相处，令人怀疑他们有没有足够时间去了解及关怀每一位长者住户的需要。相反，有自称是居于「长者住屋」的非长者

住户向本署反映，福利员对待他们犹如对待长者一般，例如同样会了解他们的生活作息安排，要求他们如当晚不在单位过夜需通知福利员。如果这情况属实，则福利员服务的安排已出现严重资源错配。

5.14 本署留意到，有意见认为居于「长者住屋」的长者和非长者可互相协助，一方面年轻人可协助减低长者邻居因独居而带来的风险，另一方面长者亦可与年轻人分享不同生活经验。不过，设有共用设施的「长者住屋」只提供硬件配置，却没有营造邻里互助的氛围。事实上，曾有报道指，长者与年轻人作息及生活习惯不同，福利员往往难以调解双方的纠纷。

一型设计「长者住屋」的福利员服务被取消

5.15 政府最初推出院舍式「长者住屋」单位并提供 24 小时的福利员服务，是希望居于公屋的长者获得更好的照顾。福利员除负责日常的管理工作外，亦会主动了解长者们的日常起居生活需要，协助长者解决适应上的困难，并确保租客和睦共处。

5.16 不过，房屋署现时已没有向一型设计「长者住屋」的租户提供福利员服务（上文**第 3.22 段**）。虽然房屋署在取消有关服务后，将「长者住屋」单位内所安装的紧急警报系统接驳至设有 24 小时服务的保安控制室或保安柜台（上文**第 3.23 段**），但与以往有福利员恒常关注长者租户的生活情况，效果截然不同。虽然房屋署曾建议有需要的长者租户可迁往设有 24 小时福利员服务的二型及三型设计「长者住屋」，而「长者住屋」内亦会定时举办康乐及联谊活动，欢迎不同年龄的租户参加，以缔造和谐的居住环境。不过，正如上文**第 5.9 段**所述，一型设计「长者住屋」租户自愿调迁的意欲已甚低，再加上二型及三型设计「长者住屋」的福利员服务的成效本身亦成疑（上文**第 5.13 段**），按照现时情况，一型设计「长者住屋」租户相信未能受惠。

5.17 现时一型设计「长者住屋」全属长者户（上文**第 3.14 段**），而且大多为独居（上文**第 4.5 段**），福利员服务取消后，除却单位装有紧急警报系统外，一型设计「长者住屋」已非一般院舍式房屋，而租户的居住情况实与一般公屋住户无异。虽然屋邨办事处职员会继续为租户提供适切的支援，例如定期探访及转介个案予福利机构等，但这与以往福利员与租户间犹如家人般的相处和照顾

大相径庭，逐渐失去当局最初推出院舍式房屋让长者获得更好照顾的原意。

（四）未有考虑突破性措施

针对继续编配的二型及三型设计「长者住屋」

5.18 房屋署在编配二型及三型设计「长者住屋」单位上与一般公屋单位无异（上文**第 3.3 段**），就此，该署解释，现时等候公屋的申请者远超公屋供应，而每位公屋申请者对单位的要求亦各有不同，虽然这类「长者住屋」可能并非公屋申请者的首选，但可为他们提供多一个不同类型公屋的选择，除可满足希望入住「长者住屋」的申请者（例如长者及长期病患者等需要入住设有提供院舍式及福利员服务住屋）的需要外，亦可以为希望尽快改善居住环境的单身人士和二人家庭提供入住公屋的机会。房屋署表示，虽然「长者住屋」单位的租户需共用厨厕，但仍有不少公屋申请者欣然接受编配。房屋署亦指 2017/18 至 2021/22 年度「特快公屋编配计划」所有可供拣选的二型及三型设计「长者住屋」单位均获计划申请者拣选（上文**第 3.7 段**）。

5.19 然而，数字显示过去五年每年均有过千宗获编配「长者住屋」但最终拒绝接受相关配屋的个案（上文**第 4.21 段，图 17**），可见将这类单位不受欢迎，多次编配予不同公屋轮候人士的做法缺乏效率，再加上拒绝编配有关单位会被扣减去一次配房机会，令部分申请者感到不满（上文**第 5.7 段**）。因此，本署认为，厨厕共用的单位实在难以视作一般公屋单位。房屋署应检视是否仍然应将二型及三型设计「长者住屋」归类为一般公屋单位，并且考虑停止将这些单位继续编配予一般公屋申请者，另觅更为针对性及有效的措施以解决二型及三型设计「长者住屋」不受公屋申请者欢迎的困局。

<u>推出新编配计划</u>

5.20 本署留意到，参加并透过「特快公屋编配计划」（即知悉有机会获编配甚至自行拣选「长者住屋」单位）获编配「长者住屋」的申请者中，近九成会接受有关编配；相反，在没有参加「特快公屋编配计划」但获配「长者住屋」的申请者中，只有 3%的申请者

会接受有关编配（上文**第 4.22 段，图 18**）。这反映申请者在知悉情况下会较易接受「长者住屋」单位的编配。本署认为，房屋署不妨考虑推出一个仿效「特快公屋编配计划」但只针对「长者住屋」的编配计划，邀请轮候公屋多年、有迫切住屋需要且不介意与他人共用设施的申请者自行拣选现时仍未出租的二型及三型设计「长者住屋」单位。

5.21 虽然房屋署认为现行的「特快公屋编配计划」已有效地将二型及三型设计「长者住屋」单位以自行拣选形式出租，故继续以此方式编配单位给有需要的申请者会更有效率及更符合成本效益。不过，本署认为，房屋署已将上述两类型空置单位纳入「特快公屋编配计划」多年，但从空置率（二型及三型设计「长者住屋」分别为 15%及 9%）及拒绝个案数目（上文**第 4.6 段及第 4.21 段**）来看，似乎成效不彰。本署认为，若情况持续及未有显著改善，房屋署便应切实考虑另行制定一套编配计划，以便能更有效运用公屋资源，达至「物尽其用，各取所需」。

<u>以过渡性房屋 / 中转屋形式出租给公屋申请者</u>

5.22 政府近年大力推动过渡性房屋发展，透过善用闲置土地及建筑物提供短期居所，出租予有需要的市民入住。对于能否将空置的二型及三型设计「长者住屋」以过渡性房屋的形式出租给申请者，房屋署认为有关建议并不可行。该署解释，现有的公屋资源（包括「长者住屋」）应尽量按既定机制编配予正轮候公屋的家庭或人士居住，以更直接和长远地解决他们的住屋困难。过渡性房屋的政策、运作及管理模式与公营房屋不同，出租作过渡性房屋涉及筛选合适的临时租户及重新制定一套公平和透明的轮候资格。而由于现时大部份二型及三型设计「长者住屋」单位已出租，如果把剩余的少量及零散空置单位交予非政府机构改装为过渡性房屋及营运，并提供社会福利服务，难免会造成混乱，而且当中涉及不少行政程序及费用，既不符合经济效益，亦会影响有关单位直接编配予正轮候公屋的家庭或人士作长期居住。

5.23 本署明白房屋署的关注和忧虑，但本署认为，在尽快舒缓公屋资源紧拙问题的前提下，将空置率仍高于一般公屋单位的二型及三型设计「长者住屋」用作过渡性房屋 / 中转屋的概念仍然值得深入研究。事实上，当局便曾于 2021 年推出先导计划，资助非政府机构租用酒店或宾馆房间作为过渡性房屋，而推出这项崭

新的过渡性房屋项目的目的，便是希望在短时间内增加过渡性房屋供应，以及帮助酒店和宾馆业界渡过严峻的经营环境，这些单位亦颇为零散，可见事在人为。本署认为，房屋署不应放弃研究任何一项可以改善基层市民居住环境的机会，若该署认为有关安排或会影响现正轮候公屋的申请者，大可考虑以其中一个屋邨的「长者住屋」为试点，拨出部分已长期空置的「长者住屋」单位，出租予轮候公屋多年且居住环境恶劣的人士入住，为有迫切住屋需要的市民提供短期居所。

改变用途

5.24 房委会现时无意为二型及三型设计「长者住屋」进行转型或改变用途，并继续编配公屋申请者入住有关单位，而房屋署亦因考虑到个别项目的地积比率及建筑物高度等限制，认为重建二型设计「长者住屋」所处的服务设施大楼的建议不可行（上文**第 3.24 段**）。房屋署解释，房委会会根据其政策和原则，按实际情况审慎考虑是否重建个别公共屋邨，虽然重建屋邨长远或可增加公屋供应，但亦有个别项目在重建后整体的单位数目减少，而且大规模重建只会冻结大量本来可编配予公屋申请者的单位。

5.25 本署理解房屋署的看法。不过即使房委会放宽「长者住屋」入住的年龄限制及将空置单位纳入「特快公屋编配计划」多年，有关单位的空置率仍较一般公屋单位的空置率为高，未能做到善用公屋资源，房屋署有必要正视有关情况。本署认为，若继续维持现有安排，有关单位的出租情况不会有明显的改善，房屋署有必要检视现行措施的成效，考虑突破性措施。事实上，在早年推行的「逐步转型计划」下，亦有一幢二型设计「长者住屋」改建作其他非住宅用途（上文**第 3.12 段**），本署认为，房委会长远应更积极考虑是否需要改变「长者住屋」的用途，甚至就个别设于公共屋邨服务设施大楼内的二型设计「长者住屋」（大多建于楼层数目较少的商场平台或停车场上）进行评估，考虑将其纳入重建计划，从根本解决问题。

针对停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」

推动及采取更多鼓励调迁的措施

5.26 本署明白，房屋署鼓励并协助长者调迁的同时，也要尊重他们的意愿。房委会推出「逐步转型计划」已逾 20 年（上文**第 3.11 段至 3.12 段**），只有初期的成效较为显著，但其后单位收回的进度缓慢。

5.27 事实上，仍然居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的租户在其他租户陆续迁出后享有较宽敞的居住空间，而从**图 10**（上文**第 4.5 段**）可见，截至 2023 年 3 月底，一型设计「长者住屋」单位内有两户租户的百分比只有 4%，而所有「改建一人单位」内则只有一户租户，反映大部分公屋资源被闲置。如果能收回并将相关单位还原，可提供约 400 个面积较大的公屋单位。另外，**图 16**（上文**第 4.19 段**）显示，2016 年至 2022 年期间，收回一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」并还原为六人以上单位的分别有 61%及 29%（上文**第 4.20 段**）。由此可见，收回这类单位可释放出更多大单位给家庭人数较多的公屋申请者，让更多人受惠。而据本署了解，现时公屋大单位相对缺乏，房屋署经常需要编配两个相邻的较小单位予家庭人数较多的公屋申请者。本署明白，若房屋署收回并改建该 400 个单位，需另行编配合适的一人单位予该些独居长者租户，不过，这才是公平分配且善用公屋资源的合理做法；事实上，现时该署已有不同措施确保自愿调迁的租户能获得妥善安排。

5.28 根据房屋署资料，截至 2023 年 3 月，约有 399 户长者租户居于一型设计「长者住屋」单位及「改建一人单位」（上文**第 4.10 段，图 12**），当中年龄高于 70 岁的长者租户占整体长者租户人数的百分比分别有 97%（232 人）及 79%（126 人）（上文**第 4.11 段**）；而年龄高于 80 岁的亦分别有 85%（203 人）及 45%（72 人）（上文**第 4.11 段，图 13**）。数据显示大部份居于「长者住屋」及「改建一人单位」的租户均为高龄长者，本署认为，针对缺乏福利员服务的一型设计「长者住屋」及一直没有相关配套的「改建一人单位」，房屋署除继续透过「探访小队」了解租户的需要外，亦应主动与社署或社福机构联系和合作，按个别租户的住屋情况及福利需要提供适当的支援，并积极游说和鼓励现时居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户调迁。若长者租户拒绝有

关要求，房屋署应切实了解他们不愿意搬迁是否涉及医疗或社会因素，并在可行的情况下，优先及尽快在同区甚至同邨编配有独立厨厕的一人单位予有关租户，务求在加快收回单位的同时，亦尽量减少对长者租户的影响，为他们作出更好的安置安排。本署得悉，房屋署正计划与陆续成立的地区服务及关爱队伍联系及协作，继续鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的租户调迁至其他单位，并提供日常生活的照顾及支援。

5.29 本署留意到，即使房署推出「长者户全免租金计划」，让年龄达 70 岁或以上，居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户可获发放一次性搬迁津贴调迁至合适的公屋单位，之后还享有终身全免租金，但反应一般（上文**第 3.20 段**）。房屋署表示，若为增加申请者数目而将计划的合资格申请者年龄由 70 岁或以上下调至 60 岁，合资格人士只增加 36 个（截至 2023 年 3 月底，有 36 个年龄介乎 60 至 69 岁的租户），而当中 15 户租户享有社署的租金津贴。因此，若该署下调申请者年龄，或为增加吸引力而推行特别的免租措施（例如除一次性搬迁津贴外，另行再发放一次性额外款项）给这些租户，预计的成效并不大。

5.30 本署认为，虽然房屋署已从资源合理分配原则作考虑，但不应止步于此，该署有需要不时检讨现有计划的成效，可考虑藉由「探访小队」的探访活动（上文**第 3.19 段**）了解相关长者租户对「长者户全免租金计划」及其他计划的意见，从而评估相关计划的成效，或有助制定更具吸引力的方案，以鼓励更多一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」长者租户调迁。

<u>继续跟进非长者租户的调迁</u>

5.31 根据房屋署资料，截至 2023 年 5 月底，仍然有七户非全长者租户居于「改建一人单位」（上文**第 4.15 段及注 7**），本署认为，这些非全长者租户通常较长者租户更易适应新的居住环境。虽然该署透过「自动编配计划」鼓励他们承租整个单位，但过去五个年度（2017/18 至 2021/22 年度），未有租户以有关计划搬离单位（上文**第 4.14 段**），反映计划成效不彰。无论如何，房屋署指该些非全长者租户正考虑申请调迁或有意购买有关单位（上文**第 4.15 段**），本署认为，房屋署应继续积极跟进他们的个案，以加快收回单位的步伐。

建议

5.32 综合而言，本署对房屋署有以下建议：

针对继续编配二型及三型设计「长者住屋」

(1) 检视是否仍然将二型及三型设计「长者住屋」归类为一般公屋单位，并且考虑停止将这些单位继续编配予一般公屋申请者（上文**第 5.19 段**）。

(2) 若二型及三型设计「长者住屋」单位的空置率及拒绝编配数字高的情况持续及未有显著改善，切实考虑另行制定一套只针对二型及三型设计「长者住屋」的编配计划（上文**第 5.21 段**）。

(3) 若上述不同措施效果不理想，参考过渡性房屋的概念，考虑以其中一个二型及三型设计「长者住屋」为试点，拨出部分已长期空置的二型及三型设计「长者住屋」单位，为有迫切住屋需要的市民提供短期居所（上文**第 5.23 段**）。

(4) 检视现行措施的成效，若上述不同措施效果不理想，长远考虑是否需要改变二型及三型设计「长者住屋」的用途，甚至就个别二型设计「长者住屋」进行评估，考虑将其纳入重建计划（上文**第 5.25 段**）。

(5) 在上述措施未落实前，继续加强有关二型及三型设计「长者住屋」的宣传及资讯发放，令一般公屋申请者增加了解（上文**第 5.8 段**）

针对停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」

(6) 推动及采取更多鼓励调迁的措施，主动与社署或社福机构联系和合作，积极游说和鼓励居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户调迁，例如同区一人长者安置（上文**第 5.28 段**）。

(7) 考虑藉由「探访小队」的探访活动了解一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户对「长者户全免租金计划」及其他计划的意见，评估相关计划的成效，以制定更具吸引力的方案（上文**第 5.30 段**）。

(8) 继续跟进居于「改建一人单位」的全非长者租户的个案，以加快收回相关「改建一人单位」（上文**第 4.15 及 5.31 段**）。

鸣谢

5.33 本署调查期间，房屋署予以配合，申诉专员谨此致谢。此外，本署亦藉此感谢曾就是次主动调查向本署提供宝贵意见的人士。

申诉专员公署
档案：DI/462
2023 年 7 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK **Instagram.com/Ombudsman_HK**

图表目录

图 / 表	标题	页数
图 1	天慈邨内一型设计「长者住屋」的单位平面图	4
图 2	天慈邨一型设计「长者住屋」某单位的情况	4-5
图 3	白田邨内二型设计「长者住屋」单位平面图	6
图 4	白田邨的二型设计「长者住屋」	7-8
图 5	白田邨内三型设计「长者住屋」单位平面图	9
图 6	白田邨的三型设计「长者住屋」	10-11
图 7	小西湾邨内某「改建一人单位」的平面图	12
图 8	小西湾邨内某「改建一人单位」	13
表 1	「长者住屋」及「改建一人单位」的概况（截至 2023 年 3 月底）	20-21
图 9	一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的出租情况（截至 2023 年 3 月底）	24
图 10	一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户住用情况（截至 2023 年 3 月底）	25
图 11	二型及三型设计「长者住屋」的出租情况（截至 2023 年 3 月底）	25
表 2	「长者住屋」及「改建一人单位」内单位 / 房间的空置期（在 2023 年 3 月前）	26
图 12	「长者住屋」及「改建一人单位」长者及非长者租户人数比例（截至 2023 年 3 月底）	27
图 13	「长者住屋」及「改建一人单位」长者租户年龄分布（截至 2023 年 3 月底）	28
图 14	2017/18 至 2021/22 年度期间长者租户不再租住「长者住屋」及「改建一人单位」的原因	29

图表目录

图／表	标题	页数
图 15	房屋署收回「长者住屋」及「改建一人单位」单位内分间房间的数目	30
图 16	2016 年至 2022 年期间由一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」还原为一般公屋单位的数目及单位类型	31
图 17	2017/18 至 2021/22 年期间公屋申请者获编配「长者住屋」但其后拒绝编配的个案数目	32
图 18	2021/22 年度参加／没有参加「特快公屋编配计划」接受及拒绝编配「长者住屋」单位的数字	32
图 19	2021 及 2022 年房屋署接获「长者住屋」租户投诉／查询／要求协助的个案数字	33

附件

附件一

设有一型设计「长者住屋」的屋邨
（以房屋署所定区域划分[1]）

一型设计「长者住屋」所处屋邨 / 屋苑			
市区	**扩展市区**	**新界**	**离岛**
1. 耀东邨	14. 长亨邨	27. 运头塘邨	
2. 东霖苑	15. 葵涌邨	28. 富亨邨	
3. 丽安邨	16. 安荫邨	29. 太和邨	
4. 慈正邨	17. 石篱一邨	30. 天慈邨	
5. 慈乐邨	18. 葵芳邨	31. 田景邨	
6. 黄大仙下二邨	19. 石荫东邨	32. 嘉福邨	
7. 凤德邨	20. 长发邨	33. 华明邨	
8. 高怡邨	21. 颂安邨		
9. 翠屏南邨	22. 恒安邨		
10. 平田邨	23. 广源邨		
11. 启田邨	24. 厚德邨		
12. 秀茂坪邨	25. 明德邨		
13. 德田邨	26. 景林邨		

[1] 根据房屋署资料，公共屋邨分布在全港四个区域：
- 市区（包括港岛及九龙）
- 扩展市区（包括东涌、沙田、马鞍山、将军澳、荃湾、葵涌及青衣）
- 新界（包括屯门、元朗、天水围、上水、粉岭及大埔）
- 离岛（不包括东涌）

附件二

设有二型设计「长者住屋」的屋邨
（以房屋署所定区域划分）

二型设计「长者住屋」所处屋邨 / 屋苑			
市区	扩展市区	新界	离岛
1. 田湾邨	10. 尚德邨	11. 天悦邨	
2. 富昌邨		12. 天华邨	
3. 元州邨			
4. 白田邨			
5. 慈乐邨			
6. 秀茂坪邨			
7. 德田邨			
8. 平田邨			
9. 海富苑			

附件三

设有三型设计「长者住屋」的屋邨
（以房屋署所定区域划分）

三型设计「长者住屋」所处屋邨 / 屋苑			
市区	**扩展市区**	**新界**	**离岛**
1. 康东邨	9. 葵盛东邨	12. 雍盛苑	
2. 华贵邨	10. 丽瑶邨		
3. 白田邨	11. 石荫邨		
4. 常乐邨			
5. 慈正邨			
6. 翠屏北邨			
7. 高怡邨			
8. 云汉邨			

附件四

设有「改建一人单位」的屋邨
（以房屋署所定区域划分）

「改建一人单位」所处屋邨 / 屋苑			
市区	**扩展市区**	**新界**	**离岛**
1. 小西湾邨	11. 石围角邨	20. 太和邨	
2. 利东邨	12. 长康邨	21. 华明邨	
3. 华贵邨	13. 长亨邨		
4. 丽阁邨	14. 石篱一邨		
5. 泽安邨	15. 秦石邨		
6. 东头二邨	16. 美林邨		
7. 竹园南邨	17. 沙角邨		
8. 黄大仙下一邨	18. 广源邨		
9. 乐华南邨	19. 景林邨		
10. 翠屏北邨			